L'instauration de conditions favorables à la création de logements locatifs grâce à des réformes touchant l'impôt et l'assurance prêt hypothécaire

Second rapport du Groupe de travail sur l'offre de logements

103-03921/

Résumé

Introduction

Le Groupe de travail sur l'offre de logements regroupe des représentantes et représentants des gouvernements, de l'industrie du logement (y compris l'industrie de la promotion immobilière et de la location locative), de même que des syndicats compétents. Bien que le présent rapport porte principalement sur les moyens d'encourager la création de logements locatifs, l'une des priorités du Groupe de travail reste la création de logements abordables en général, y compris les logements de propriétaires-occupants.

Le présent document constitue notre second rapport. Il porte sur le financement et la taxation des logements locatifs, en particulier par le gouvernement fédéral.

Notre premier rapport, *L'offre de logements locatifs à prix abordable : Dynamique du marché et recommandations pour stimuler la nouvelle construction* (mai 2001), formulait diverses recommandations à l'intention des municipalités, de la province et du gouvernement fédéral, dont une bonne partie ont déjà été suivies. Entre temps, le sous-comité de la recherche du Groupe de travail a peaufiné d'autres suggestions, en particulier concernant d'éventuelles mesures qui seraient du ressort du gouvernement fédéral, que nous avons incorporées aux recommandations du présent document, notre second rapport.

Les principaux enjeux du logement locatif

L'Ontario accuse toujours une sérieuse pénurie au niveau de la construction de logements spécialement destinés au marché locatif. Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), cette pénurie atteindra au cours des quinze prochaines années quelque 14 000 nouveaux logements locatifs par année.

Le peu d'intérêt que suscite le marché du logement locatif en Ontario parmi les investisseurs s'explique au départ par une réalité bien simple : les investissements dans ce secteur se sont avérés peu rentables. La conjoncture y est aussi pour quelque chose (p. ex, la faible liquidité et le peu de rotation des actifs locatifs, les taux de rendement réduits du capital investi ou encore l'accès difficile à des prêts d'un rapport prêt-valeur élevé). Enfin, les nombreux changements apportés à la réglementation et au régime fiscal ont gravement nuit à l'attrait des investissements dans l'aménagement de nouveaux logements locatifs.

Les études faites pour le compte de notre Groupe de travail montrent qu'un moyen de stimuler l'aménagement de logements locatifs, et cela sans grandes retombées sur les recettes publiques, serait de modifier le régime fiscal applicable à ces derniers.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'*une action gouvernementale concertée visant à créer des conditions favorables aux investissements dans les logements locatifs* serait la meilleure façon de

rendre la conjoncture plus propice à la construction de ce type de logements. S'il est vrai que tant le gouvernement fédéral que le gouvernement provincial ont, depuis quelques années, pris une série de mesures afin d'éliminer les obstacles aux investissements dans le secteur de l'habitation locative, d'autres mesures s'imposent, et d'urgence, si l'on veut rétablir la santé du marché du logement locatif de manière durable.

Bien que le premier objectif du Groupe de travail soit de cerner les moyens d'augmenter l'offre de logements locatifs, nous estimons que la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport contribuera à améliorer tant et si bien la rentabilité de la création de logements locatifs que les promoteurs immobiliers seront enfin en mesure de construire des logements de milieu de gamme. Nous tenons toutefois à souligner que la mise en œuvre de ces recommandations à elle seule ne suffira pas à entraîner la création de logements à la portée des locataires aux plus faibles revenus. Personne – ni le secteur privé, ni les organismes à but non lucratif, ni même le gouvernement – n'est en mesure de construire des logements à la portée des locataires démunis sans l'aide de subventions massives.

Notre second rapport que voici applaudit à sa juste valeur de l'Entente concernant le logement abordable[1] comme mesure pouvant contribuer provisoirement à combler la pénurie de logements locatifs. Ceci étant dit, nous sommes convaincus que seule une amélioration *continue* du climat économique – surtout sous forme d'une *réforme fiscale* et d'un *meilleur accès au financement* – pourra « normaliser » le côté économique de la promotion immobilière tant et si bien que la création de logements locatifs à l'initiative du secteur privé sera de nouveau rentable et pourra commencer à engendrer des loyers plus abordables. En conséquence, nous en appelons aux gouvernements fédéral et provincial d'instaurer des conditions fiscales plus favorables au logement locatif. Par ailleurs, nous estimons qu'un accès amélioré aux fonds nécessaires à l'aménagement d'ensembles d'habitation locatifs, par exemple par l'assouplissement des conditions d'accès à l'assurance prêt hypothécaire de la SCHL, fait partie intégrante et indissociable de toute stratégie globale dans ce sens.

Deux questions, la réforme du régime fiscal et l'accès au financement, clairement du ressort fédéral, sont au cœur du présent rapport. Dans les pages qui suivent, nous insistons par ailleurs une fois de plus sur la nécessité d'une concertation entre les trois niveaux de gouvernement en vue d'instaurer des conditions favorables à la création de logements locatifs abordables et de logements locatifs en général.

Une façon de garantir que les logements dans des ensembles d'habitation privés restent abordables à long terme ayant fait ses preuves aux États-Unis est le crédit d'impôt pour la construction de logements destinés aux locataires à faible revenu, qui a pour effet de dégager des capitaux pour l'investissement dans les logements abordables. Une autre mesure couronnée de succès aux États-Unis en matière de financement des logements locatifs abordables a été l'émission

---

[1] Le 30 mai 2002, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont conclu une entente relative à la création de logements abordables dans la province. Au cours des cinq prochaines années, cette entente et divers programmes municipaux complémentaires mettront près de 490 millions de dollars à la disposition des constructeurs de logements sous forme de subventions d'immobilisations ponctuelles et d'autres types de contributions.

d'obligations libres d'impôt. Le gouvernement provincial œuvre d'ailleurs à l'émission d'obligations similaires ici en Ontario, qualifiées d'obligations de financement de projets, et selon nous, les logements devraient faire partie du type d'infrastructure que les fonds recueillis grâce à celles-ci pourront servir à financer.

La stratégie proposée

Eu égard aux conseils formulés dans les trois documents techniques dont notre rapport résume la teneur, nous proposons une stratégie générale à trois volets, chacune accompagnée d'une série de recommandations.

(1) La stimulation des investissements par des mesures fiscales

Les mesures fiscales suggérées au gouvernement fédéral pour stimuler les investissements dans le logement locatif sont au nombre de sept :

- remboursement intégral de la taxe sur les produits et services (TPS) se rapportant aux logements locatifs neufs;
- report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la déduction pour amortissement (DPA) lors de la vente de logements locatifs, si le produit de la vente est réinvesti dans des logements locatifs neufs;
- hausse à 5 % du taux de DPA applicable aux logements locatifs neufs;
- rétablissement de la déductibilité de 5 000 $ de frais accessoires liés à l'aménagement de nouveaux logements locatifs;
- exemption des logements locatifs de l'impôt sur le capital;
- octroi de la qualité de « petite entreprise » aux locateurs de petite envergure;
- autorisation pour tous les investisseurs dans des logements locatifs neufs d'inclure les pertes attribuables à la DPA dans le calcul de leur revenu imposable.

Nous préconisons la prise en considération de chacune de ces sept mesures. D'après notre recherche, les quatre premières s'avéreraient particulièrement efficaces. Nous estimons par ailleurs que la province aurait intérêt à envisager des modifications similaires, et notamment d'élargir l'admissibilité au remboursement de la taxe de vente provinciale (TVP) sur les logements locatifs abordables.

Il ressort des analyses de rentabilité effectuées que seulement trois de ces mesures (le remboursement intégral de la TPS, la majoration à 5 pour 100 de la DPA et la déductibilité immédiate de 5 000 $ de frais accessoires) sont susceptibles d'engendrer pour le gouvernement fédéral des recettes nettes plus que suffisantes pour combler ses dépenses fiscales, autrement dit les recettes éliminées par ces modifications. La création de 6 000 logements, sinon plus, à laquelle devraient mener ces modifications couvrira la totalité des coûts de ces dernières; *toute création de logements dépassant ces attentes engendrerait une augmentation nette des recettes fédérales.*

Nous sommes conscients que la hausse nette des mises en chantier et ses répercussions sur les recettes publiques dépendront à la fois de l'ampleur des mesures fiscales et de l'idée que les

promoteurs immobiliers se feront de leur impact sur la rentabilité d'éventuels projets. Il pourrait aussi se produire un phénomène de substitution, en ce sens que la mise en chantier d'un plus grand nombre de logements locatifs de haut de gamme pourrait se traduire par une diminution de la construction de copropriétés. Ceci étant dit, vu la pénurie de logements locatifs quasiment généralisée dans les centres urbains canadiens, nous sommes convaincus que ces mesures fiscales engendreront malgré tout une hausse importante des mises en chantier de tels logements sans freiner de beaucoup les autres types de constructions. Les dépenses fiscales devraient être plus que comblées par la multiplication globale des mises en chantier.

De telles mesures fiscales au niveau fédéral se ressentiront aussi sur les recettes provinciales. Il ressort toutefois des analyses de rentabilité effectuées concernant deux des mesures proposées (la majoration à 5 pour 100 de la DPA et la déductibilité immédiate de 5 000 $ de frais accessoires) que dans le cas de l'Ontario, les dépenses fiscales seront plus que compensées.

Nous en appelons à tous les intervenants dans l'industrie du logement à collaborer étroitement avec leurs ministres des Finances respectifs et avec la SCHL, afin d'obtenir que le gouvernement fédéral examine sérieusement les mesures fiscales qui lui sont suggérées.

Par ailleurs, le gouvernement de l'Ontario aurait intérêt à discuter avec le gouvernement fédéral des accords fiscaux conclus avec les municipalités, afin de déterminer s'ils sont toujours adéquats, vu les redevances locales dont le prélèvement s'avère nécessaire de nos jours pour couvrir le coût de la croissance. Les discussions de la province avec Ottawa devraient aussi porter sur les avantages que pourraient présenter, d'une part, un crédit d'impôt pour la construction de logements pour locataires à faible revenu pour ce qui est d'augmenter les investissements privés dans les biens locatifs et, d'autre part, le financement par l'intermédiaire d'obligations libres d'impôts pour ce qui est de permettre aux municipalités de recueillir des fonds pour le logement et d'autres investissements liés à la croissance.

(2) Le financement des ensembles d'habitation et la gestion des risques afférents

Une amélioration des possibilités de financement de nouveaux logements locatifs s'impose. Notre rapport fait à cet égard les suggestions suivantes :

1. demander au gouvernement fédéral de faire en sorte que la SCHL utilise l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire et du Fonds de garantie des titres hypothécaires pour réduire les risques auxquels elle est exposée, de sorte à ce qu'elle puisse assouplir ses critères de souscription et baisser ses primes;

2. faire face aux questions soulevées concernant le processus d'évaluation des risques que la SCHL applique à l'égard des ensembles d'habitation locatifs, notamment en ce qui concerne l'accès aux prêts hypothécaires et à l'assurance s'y rapportant, les formalités administratives et les méthodes appliquées pour établir le montant du prêt accordé et les conditions qui s'y rattachent;

3. encourager le gouvernement fédéral à rendre les conditions du marché plus concurrentielles et à examiner à cette fin les politiques qui limitent la concurrence entre les fournisseurs de services financiers au secteur de l'habitation locative.

Nous sommes essentiellement d'avis que l'idéal serait qu'à long terme, le marché de l'assurance prêt hypothécaire soit ouvert à la concurrence.

(3) La collaboration et la création de partenariats

Il est impératif que les trois niveaux de gouvernement poursuivent leur collaboration en vue d'améliorer la conjoncture relative à l'aménagement de nouveaux logements locatifs. Ceci devrait d'ailleurs s'inscrire dans un programme national traitant de tout ce qui touche le logement. Les gouvernements doivent par-dessus tout maintenir un climat d'affaires cohérent et prévisible.

Nous restons par exemple convaincus que les incertitudes qui continuent d'entourer les exigences provinciales énoncées dans la *Loi de 1997 sur la protection des locataires* sont un sérieux frein aux investissements dans les logements locatifs. C'est pourquoi nous restons fidèles à l'une des recommandations formulées dans notre premier rapport, à savoir celle « d'examiner la possibilité d'adopter diverses mesures visant à accroître la stabilité des investissements futurs, comme des ententes et des cautions de bonne fin. De telles garanties auraient pour effet d'améliorer l'accès au financement et d'encourager l'investissement à long terme. » Il convient de noter que les incertitudes relatives à la réglementation des loyers jouent pour le moins autant sur l'idée que les investisseurs se font de la stabilité ou non d'un investissement dans le logement locatif que le régime fiscal applicable à ce type d'habitation.

Par ailleurs, le Groupe de travail estime que la capacité de convertir des logements locatifs en logements de propriétaires-occupants est une facette du cadre réglementaire actuel qui est essentielle et qu'il s'agit donc de conserver. Nous avons apprécié les réactions suscitées par nos recommandations antérieures concernant les subventions offertes en compensation de la TVP. L'octroi de pareilles subventions à l'égard des logements visés par la nouvelle Entente sur le logement abordable est tout à fait louable, mais nous maintenons notre position que le gouvernement devrait consacrer assez de fonds à ces subventions pour que *tous* les nouveaux logements locatifs puissent y être admissibles. Nous restons de surcroît convaincus de l'utilité d'appliquer la même remise aux copropriétés destinées à des fins locatives, d'envisager l'élimination de la TVP sur l'assurance prêt hypothécaire des propriétaires-occupants et d'étudier la possibilité d'élargir la subvention compensatoire aux matériaux utilisés dans la construction de logements abordables pour propriétaires-occupants.

Pour ce qui est des rôles et responsabilités des municipalités en matière d'aménagement de logements locatifs, nous préconisons d'examiner la possibilité d'un allégement des coûts que représentent les différentes redevances municipales. Il s'agirait d'encourager les municipalités à utiliser leurs pouvoirs existants pour réduire les taxes et les redevances locales, et ce dans le contexte de l'ensemble des accords fiscaux qu'elles ont conclus avec la province.

Enfin, nous estimons qu'il faudrait étudier et faire connaître les possibilités d'une collaboration et d'un partenariat accrus entre la province et le secteur privé.

Conclusions

Le Groupe de travail sait bien que tous les niveaux de gouvernement réalisent l'importance d'améliorer la conjoncture relative à la création de logements locatifs. Le fait est que de nombreuses améliorations ont déjà vu le jour, d'où notre position que la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce second rapport devraient former la base d'une prochaine série d'améliorations. Il va sans dire que les indicateurs de base du marché, aussi bien les taux d'intérêt, les prix des terrains à bâtir, etc., resteront des facteurs dominants. Toutefois, même à supposer que tous ces facteurs soient favorables, comme la plupart le sont aujourd'hui, faute du genre d'améliorations que nous préconisons, la construction de logements locatifs risque fort de rester très limitée. Les mesures que nous proposons dans le présent rapport devraient remédier à ce problème.

La recherche que nous avons effectuée jusqu'à ce jour donne tout lieu de croire qu'il y va de l'intérêt du gouvernement de prendre des mesures à l'égard des points soulevés dans le présent rapport. Un traitement fiscal plus favorable des logements locatifs, associé à un assouplissement des conditions d'obtention d'une assurance prêt hypothécaire, entraînerait sans aucun doute un regain d'activité au niveau de l'aménagement de logements locatifs. En définitive, nous sommes d'avis qu'il serait bon de permettre une plus grande présence du secteur privé dans le marché de l'assurance prêt hypothécaire, ce qui le rendrait plus concurrentiel pour le bien de tous ses intervenants. Nous avons également cerné des possibilités tout à fait raisonnables de modification de la *Loi sur les banques* et des exigences en matière de capital de réserve auxquelles doivent satisfaire les organismes privés offrant de l'assurance prêt hypothécaire qui aboutiraient elles aussi à une plus grande concurrence sur le marché des capitaux.

Il ressort par ailleurs de la recherche que le coût pour le gouvernement des modifications proposées serait négligeable. De toute évidence, la création de logements locatifs engendre de l'activité économique et des recettes fiscales. De plus, la preuve donne à penser que ces recettes additionnelles combleront une grande partie, voire la totalité, des dépenses fiscales directes associées à la mise en œuvre de nos propositions.

Recommandations

1. *La stimulation des investissements par des mesures fiscales*

Recommandation n° 1 :
Il est recommandé au gouvernement provincial d'inviter ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à discuter des mesures fiscales suivantes touchant la création de logements locatifs, en ordre décroissant de priorité :

- remboursement intégral de la taxe sur les produits et services (TPS) se rapportant aux logements locatifs neufs;
- report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la déduction pour amortissement (DPA) lors de la vente de logements locatifs, si le produit de la vente est réinvesti dans des logements locatifs neufs;
- hausse à 5 pour 100 du taux de DPA applicable aux logements locatifs neufs;
- restauration de la déductibilité de 5 000 $ de frais accessoires liés à l'aménagement de nouveaux logements locatifs;
- exemption des logements locatifs de l'impôt sur le capital;
- octroi de la qualité de « petite entreprise » aux locateurs de petite envergure;
- autorisation pour tous les investisseurs dans des logements locatifs neufs d'inclure les pertes attribuables à la DPA dans le calcul de leur revenu imposable.

Recommandation n° 2 :
Il est recommandé au ministère des Finances de l'Ontario d'explorer avec le ministère des Finances fédéral la possible création d'un crédit d'impôt similaire au modèle américain (autrement dit, ciblé en faveur de la création de logements pour ménages à faible revenu), doté d'une composante provinciale prévoyant la répartition des dépenses fiscales entre ces deux niveaux de gouvernement.

Recommandation n° 3 :
Il est recommandé à la province d'agir le plus rapidement possible, de concert avec l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et le secteur municipal en général, en vue de prévoir une forme de financement par l'émission d'obligations libres d'impôts pouvant permettre aux municipalités de réunir des capitaux pour le logement, l'infrastructure et d'autres dépenses liées à la croissance.

2. *Le financement des ensembles d'habitation et la gestion des risques afférents*

Recommandation n° 4 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de poursuivre ses discussions avec le gouvernement fédéral au sujet de l'assouplissement des modalités de financement des logements locatifs, en prêtant une attention particulière à un éventuel réinvestissement de l'excédent du Fonds d'assurance

hypothécaire, aux mesures d'atténuation des risques de la SCHL et aux moyens d'assouplir les règles en matière de souscription d'une assurance prêt hypothécaire par la SCHL. Plus précisément, il est recommandé au gouvernement fédéral de consacrer les excédents de la SCHL aux réserves du Fonds d'assurance hypothécaire, de sorte à ce que la SCHL puisse prendre en charge des risques plus élevés et adopter des critères d'assurance prêt hypothécaire moins stricts. Il est par ailleurs recommandé à la SCHL de mettre au point des possibilités d'assurance prêt hypothécaire adaptées à l'objectif de création de logements abordables, et notamment d'ensembles d'habitation destinés aux personnes les plus nécessiteuses.

Recommandation n° 5 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de faire pression sur le gouvernement fédéral pour que celui-ci procède à un examen minutieux des façons dont les politiques fédérales entravent la concurrence au niveau du financement du logement. Il s'agirait en particulier de demander au gouvernement fédéral qu'il se penche, d'une part, sur les exigences relatives à l'assurance des prêts hypothécaires d'un rapport prêt-valeur élevé énoncées dans la *Loi sur les banques* et, d'autre part, sur l'obligation de constituer des réserves de capital additionnelles à laquelle sont soumis les prêteurs qui font affaire avec des organismes privés offrant de l'assurance hypothécaire.

Recommandation n° 6 :
Il est recommandé au gouvernement provincial d'entamer des discussions avec des institutions financières et des assureurs du secteur privé, afin de parer à l'éventualité où le gouvernement fédéral refuserait de modifier ses règles d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire. Il est suggéré que ces discussions portent sur l'octroi d'une telle assurance ou sur la multiplication des possibilités de financement offertes aux promoteurs qui construisent des logements locatifs, voire les deux.

Recommandation n° 7 :
Il est recommandé à la SCHL qu'elle surveille et évalue le rythme et les retombées des modifications qu'elle a apportées à ses pratiques en 2002 et qu'elle en rende compte publiquement. Ces modifications représentent un important premier pas et confirment que la SCHL est disposée à revoir ses conditions d'octroi d'une assurance et les primes afférentes quand les circonstances le permettent.

3. La collaboration et la création de partenariats

Recommandation n° 8 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de veiller, d'une part, à ce que la question de l'amélioration de la conjoncture en vue de stimuler l'aménagement de logements locatifs soit placée en tête de l'ordre du jour des discussions sur le logement, aussi bien fédérales-provinciales-territoriales que provinciales-municipales et, d'autre part, à ce que les municipalités soient en tout état de cause associées aux discussions sur les sujets qui les intéressent.

Recommandation n° 9 :
a) Il est recommandé au gouvernement provincial de continuer à travailler avec les municipalités à mettre les ensembles d'habitation locatifs sur un pied d'égalité en ce qui a

aux à l'impôt foncier, aux redevances d'aménagement locales, aux procédures d'approbation et aux formalités administratives.

b) Il est également recommandé au gouvernement provincial de surveiller jusqu'à quel point les municipalités se prévalent du pouvoir discrétionnaire que leur a conféré la *Loi de 1997 sur le financement équitable des municipalités* concernant la perception de l'impôt foncier sur les logements locatifs neufs.

Table des matières

1. Introduction 1

2. La dynamique du marché locatif en Ontario 5
   L'insuffisance continue de la création de logements locatifs 5
   Les causes premières de la pénurie de logements locatifs 5
   Les initiatives gouvernementales récentes à l'appui de la création de logements locatifs 9
   Les perspectives du marché locatif ontarien 12

3. L'élimination des entraves fiscales 12
   Les principaux enjeux 13
   Qui investit dans le secteur de l'habitation locative? 13
   Les modifications envisageables au traitement fiscal du secteur locatif 16
   L'évaluation récapitulative des mesures fiscales proposées 19

4. Le financement des aménagements de nouveaux logements locatifs 23
   Les problèmes avec l'assurance prêt hypothécaire offerte par la SCHL 23
   Les changements récents intervenus à la SCHL 25
   Les facteurs jouant sur l'octroi d'une assurance pour un aménagement locatif 27
   Les solutions à la portée de l'Ontario 28
   Les leçons tirées du financement de l'habitation locative 31

5. Les applications possibles du modèle américain 32
   Les différences au niveau de la création de logements locatifs 32
   Les facteurs à la clef de la création de logements aux États-Unis 32
   Les leçons tirées de l'expérience américaine 36

6. Conclusions 39
   La stimulation de l'offre de nouveaux logements locatifs 39
   Les prochaines étapes 41

7. Résumé et recommandations 42
   La stimulation des investissements par des mesures fiscales 42
   Le financement des ensembles d'habitation et la gestion des risques afférents 44
   La collaboration et la création de partenariats 46

Annexe A : Bibliographie
Annexe B : Recommandations du rapport provisoire
Annexe C : Membres du Groupe de travail sur l'offre de logements et de son sous-comité, personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement ayant contribué aux activités du Groupe de travail et consultants engagés par ce dernier

1. Introduction

Le Groupe de travail sur l'offre de logements a été mis sur pied par le ministère des Affaires municipales et du Logement en septembre 2000, avec pour mission d'identifier les obstacles à la création de logements locatifs et de recommander des moyens d'inciter le secteur privé à investir de nouveau davantage dans la construction de tels logements. Bien que le Groupe de travail se préoccupe avant tout de la façon de relancer la création de logements locatifs, il s'intéresse à la création de logements abordables en général, y compris les logements de propriétaires-occupants.

Le Groupe de travail sur l'offre de logements regroupe des représentantes et représentants de haut niveau de l'industrie de la promotion immobilière et de la location locative, de même que d'autres intervenants dans l'industrie du logement, notamment la Fair Rental Policy Organization, la Greater Toronto Home Builders' Association, RESCON (Residential Construction Council), la Ontario Home Builders' Association, l'Institut de développement urbain, le Toronto Board of Trade et la section locale 183 du syndicat Universal Workers Union. Pour les besoins du présent rapport, le Groupe de travail a consulté aussi bien l'association canadienne des personnes de cinquante ans et plus, CARP, que la Ville de Toronto, l'Association des municipalités de l'Ontario et enfin l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario, et ce notamment grâce à la participation de ces organismes aux travaux de son sous-comité des municipalités et de son sous-comité de la recherche.

Le Groupe de travail a publié son premier rapport en mai 2001. Il y formulait diverses recommandations à l'intention des municipalités, de la province et du gouvernement fédéral. Bon nombre de ces recommandations initiales ont déjà été entièrement ou partiellement suivies, tandis que d'autres, en particulier concernant d'éventuelles mesures qui seraient du ressort du gouvernement fédéral, ont fait l'objet d'améliorations par le sous-comité de la recherche du Groupe de travail, à mesure de l'avancement des travaux de ce dernier. (Le tableau 1 fait le point sur toutes ces recommandations.)

L'un des principaux points mis en exergue dans notre premier rapport était la nécessité de donner les moyens aux municipalités de faire davantage à l'échelle locale pour encourager l'aménagement de logements locatifs et abordables. C'est à cette fin que le gouvernement provincial a conféré aux municipalités des pouvoirs accrus en ce qui a trait à l'octroi d'avantages fiscaux pour les *nouveaux* immeubles locatifs et de concessions financières aux promoteurs du secteur privé qui aménagent des logements abordables. Ces nouveaux pouvoirs permettront aux municipalités de participer activement à la mise en œuvre de la nouvelle entente quinquennale d'initiative fédérale sur le logement abordable.[2] Les municipalités pourront de surcroît utiliser ces nouveaux pouvoirs pour favoriser l'aménagement de logements locatifs abordables autres que ceux visés par l'entente et au-delà de la durée de celle-ci.

Le Groupe de travail aimerait inviter les municipalités à se prévaloir de ces pouvoirs accrus pour créer un climat local plus favorable à l'aménagement de logements locatifs et de logements abordables. Ceci étant dit, il reconnaît que les sources de recettes des municipalités sont limitées.

---

[2] Le 30 mai 2002, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont conclu une entente relative à la création de logements abordables dans la province. Au cours des cinq prochaines années, cette entente et divers programmes municipaux complémentaires mettront près de 490 millions de dollars à la disposition des constructeurs de logements sous forme de subventions d'immobilisations ponctuelles et d'autres types de contributions.

Tableau 1 : Le point sur les recommandations du rapport provisoire

	Recommandation	Mesures prises
Fédéral	Que la province et l'industrie collaborent avec le gouvernement fédéral pour déterminer quels changements apporter au régime fiscal afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs, notamment : roulement, « mise en commun », désignation au titre des placements actifs/passifs, TPS et impôt sur le capital. Qu'une attention toute particulière soit portée au roulement de l'impôt sur les gains en capital et à la déduction pour amortissement admissible annuellement.	La mise en œuvre est en cours. Le dialogue avec le gouvernement fédéral sur ces questions se poursuit lors des réunions fédérales-provinciales-territoriales des ministres responsables du logement, de même que par l'entremise de délégations de l'industrie au ministère des Finances fédéral.
	Que la province et l'industrie collaborent avec le gouvernement fédéral pour déterminer quels changements apporter aux pratiques de la SCHL afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs, y compris en matière de frais d'assurance des prêts hypothécaires pour logements locatifs à rapport prêt-valeur élevé ou encore de détermination de la valeur d'emprunt des logements locatifs.	Idem.
	Que le gouvernement fédéral envisage l'adoption de mesures d'incitation fiscales basées sur le modèle américain, comme le crédit d'impôt aux logements pour locataires à faible revenu.	La SCHL a commandé de la recherche additionnelle sur le contexte américain.
Provincial	En l'absence de toute mesure fédérale de redressement des pratiques dissuasives de la SCHL en matière d'assurance hypothécaire, que des études soient entreprises pour déterminer la faisabilité pour la province d'offrir directement une assurance prêt hypothécaire aux constructeurs de logements locatifs, à la place de la SCHL.	Ces études sont abordées en détail dans le présent rapport.
	Que le gouvernement provincial envisage l'adoption de mesures d'incitation fiscales basées sur le modèle américain, comme le crédit d'impôt aux logements pour locataires à faible revenu.	La partie 5 du présent rapport rend compte de la recherche effectuée à ce sujet.
	Que le gouvernement provincial étudie les programmes de subventions de logement, de façon à promouvoir l'offre de logements à loyer abordable sur le marché locatif privé.	Selon les nouvelles règles, les locataires occupant déjà un logement sont désormais admissibles au Programme de supplément au loyer du gouvernement provincial.
	Que les copropriétés en location soient incluses au nombre des logements admissibles à la subvention offerte pour compenser la TVP.	Le gouvernement provincial élargira l'admissibilité à cette subvention aux copropriétés en vertu de la nouvelle Entente sur le logement abordable.
	Que le financement du Programme de subvention pour la TVP soit rehaussé pour qu'il puisse être offert à tous les candidats admissibles, et que sa durée soit prolongée au-delà de 2002.	Le gouvernement provincial élargira l'admissibilité à cette subvention aux logements admissibles aux termes de la nouvelle Entente sur le logement abordable.
	Que soit examinée la possibilité de ne plus imposer la TVP sur l'assurance prêt hypothécaire des propriétaires.	Jusqu'ici, l'entente ne porte pas sur cette question d'assurance prêt hypothécaire.
	Que soit examinée la possibilité d'élargir les critères d'admissibilité au Programme de subvention pour la TVP pour y inclure les matériaux destinés à la construction de logements abordables.	Le gouvernement provincial élargira l'admissibilité à cette subvention aux maisons admissibles aux termes de la nouvelle Entente sur le logement abordable.
	Que soit examinée la possibilité d'adopter diverses mesures visant à accroître la stabilité des investissements futurs, comme des ententes et des cautions de bonne fin.	Aucune mesure adoptée à ce jour.
Municipalités (la province est censée les encourager à appuyer la création de logements abordables et leur conférer de nouveaux pouvoirs à cet égard)	Que la province donne aux municipalités le pouvoir d'appliquer indéfiniment aux logements locatifs un taux d'imposition foncière favorable (équivalent à celui des logements de propriétaires-occupants).	C'est fait. (Les municipalités peuvent désormais appliquer ce taux favorable pendant une durée de 35 ans.)
	Que la province permette aux municipalités de conclure des ententes avec le secteur privé concernant l'aménagement de logements locatifs abordables, ce qui leur permettrait d'offrir à l'entreprise privée des mesures d'incitation à l'aménagement de logements abordables.	C'est fait.
	Que la province passe en revue la *Loi sur les redevances d'aménagement*, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour veiller à ce que les redevances d'aménagement, frais d'aménagement et processus d'approbation municipale ne nuisent pas à l'aménagement de logements abordables.	Le Groupe de travail se penchera sur cette question dans son prochain rapport.
	Que soit approfondie à une date ultérieure la question de savoir comment encourager les municipalités, d'une part, à modifier leurs règles de zonage pour permettre l'aménagement de logements accessoires et, d'autre part, à équilibrer les impôts fonciers entre les logements locatifs et les logements de propriétaires-occupants.	Le Groupe de travail se penchera sur cette question dans son prochain rapport.

Sans vouloir rien enlever à l'utilité de l'Entente sur le logement abordable pour remédier temporairement à la pénurie de logements locatifs, le Groupe de travail estime que seule une amélioration *durable* de la conjoncture, par exemple au moyen d'une réforme fiscale et d'un assouplissement de l'accès aux sources de financement, pourra suffisamment améliorer la rentabilité de l'aménagement immobilier pour que le marché se remette à fonctionner normalement, autrement dit pour que l'on voie les aménagements se produire tout naturellement à l'initiative du secteur privé, sans incitatif sous forme de subvention gouvernementale.

Ainsi, un autre point sur lequel le Groupe de travail ne peut qu'insister est la nécessité de rendre le climat fiscal plus favorable au logement locatif aux niveaux provincial et fédéral. Il semble par ailleurs indispensable de faciliter l'accès aux fonds nécessaires à l'aménagement de logements locatifs, notamment en assouplissant les conditions d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire par la SCHL. Ces deux dernières questions – qui relèvent avant tout du gouvernement fédéral – sont l'objet du présent rapport. Notre second rapport que voici souligne aussi à cet égard l'importance pour tous les niveaux de gouvernement de collaborer à l'instauration de conditions favorables à la création de logements locatifs, et en particulier de logements locatifs abordables.

Notre prochain rapport traitera plus spécifiquement du rôle des municipalités dans l'aménagement de logements locatifs. Il examinera l'usage fait par les municipalités des nouveaux pouvoirs que le gouvernement provincial leur a conférés. Il se penchera aussi sur les autres mesures que le gouvernement provincial pourrait prendre pour aider les municipalités à promouvoir l'aménagement de logements locatifs et abordables d'une manière qui complète ses efforts et ceux du gouvernement fédéral dans ce même sens.

Avant d'arrêter la teneur des modifications qu'il propose, le Groupe de travail a commandé trois documents techniques aux consultants Greg Lampert et Steve Pomeroy, par l'intermédiaire de son sous-comité de la recherche. Le premier de ces documents, *Modifications du régime fiscal fédéral envisageables en vue d'encourager la construction de logements locatifs*, cerne et analyse les modifications du régime fiscal fédéral susceptibles d'améliorer le climat d'investissement dans l'aménagement locatif en Ontario. Le second, *Contexte de la création de logements locatifs privés aux États-Unis*, examine les programmes et les mesures fiscales jouant un rôle dominant dans l'industrie du logement américaine sous l'angle de leurs répercussions sur l'aménagement et le financement des logements locatifs et l'abordabilité des logements locatifs neufs. Enfin le troisième, *Promotion de conditions favorables à la construction de logements locatifs en matière d'assurance prêt hypothécaire*, traite de l'impact des exigences de la SCHL en matière d'assurance prêt hypothécaire sur les investissements dans les logements locatifs en Ontario.

Pour terminer, le Groupe de travail tient à remercier le ministre des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Chris Hodgson, son ministre adjoint, Michael Fenn, ainsi que les membres de leur personnel, de nous avoir encouragés à avancer des conseils constructifs et réfléchis sur des questions d'intérêt touchant le secteur de l'habitation locative. Il nous semble assister à une rapide évolution de la conjoncture susceptible de rentabiliser l'aménagement de logements locatifs. Tous les niveaux de gouvernement unissent dorénavant leurs efforts pour améliorer la situation du secteur de l'habitation locative. Nous espérons que ce rapport sera perçu comme une contribution positive à ces efforts.

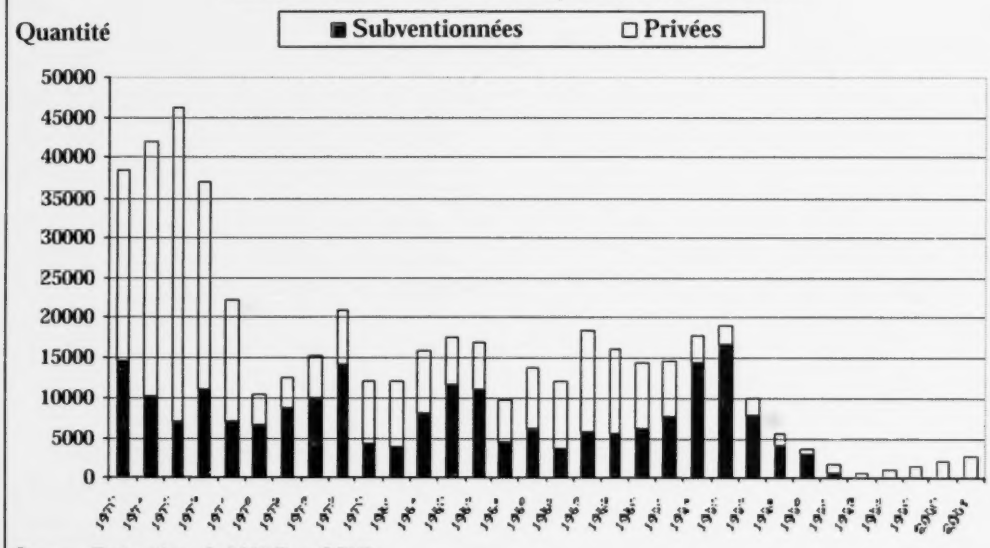
Enfin, nous saluons l'excellent travail fourni par Greg Lampert, Steve Pomeroy et Richard Bradley, de même que par le personnel de la Direction du logement à but lucratif, sans lequel il nous aurait été impossible de produire ce rapport.

2. La dynamique du marché locatif en Ontario

L'insuffisance continue de la création de logements locatifs

Tel qu'expliqué en détail dans le rapport provisoire du Groupe de travail, la création de logements locatifs fait cruellement défaut en Ontario. D'après les données de la SCHL, en l'absence d'une accélération du rythme d'aménagement actuel, l'insuffisance par rapport aux besoins se situera aux alentours de 14 000 nouveaux logements locatifs par année entre 1996 et 2016. Comme l'illustre le tableau 2, la construction annuelle de logements locatifs en Ontario a baissé d'une moyenne approximative de 37 000 logements (subventionnés ou non par le gouvernement) au début des années 1970 à bien moins de 5 000 logements (bien qu'il convienne de noter une nette reprise depuis quelques années des mises en chantier d'initiative privée, sans subvention gouvernementale).

Tableau 2 : Les mises en chantier en Ontario, subventionnées ou non, de 1970 à 2001



Source : Estimations du MAML et SCHL

Les causes premières de la pénurie de logements locatifs

Notre premier rapport s'est longuement penché sur la dynamique de la pénurie de logements locatifs. Nous allons ici faire un rapide tour d'horizon des causes premières de cette pénurie.

Les investissements dans le logement locatif nécessitent de grosses mises de fonds, mais leur rendement est insuffisant par rapport au risque qu'ils représentent. Cette situation résulte à la fois d'un climat peu favorable, caractérisé par des taux d'imposition et d'autres coûts à effet dissuasif que le gouvernement impose à ce type d'investissements, et de la difficulté d'accéder à des prêts d'un rapport prêt-valeur élevé. Dans bien des secteurs clés de la province, le marché se caractérise aussi par le peu de liquidité et de rotation des actifs locatifs, la création limitée de nouveaux

logements et l'absence de véritable choix pour les particuliers ou les familles en quête d'un logement locatif abordable.

Les effets des facteurs démographiques sur la demande de logements locatifs
La demande joue aussi sur la pénurie de logements. En Ontario, et en particulier dans son plus grand centre urbain, Toronto, la demande de logements est alimentée non seulement par la croissance naturelle de la population et de la taille des ménages, mais aussi depuis de nombreuses années par une arrivée plus massive d'immigrants que partout ailleurs au Canada. Le recensement de 2001 chiffrait la population de l'Ontario à 11 410 046 personnes, soit 656 000 personnes de plus qu'en 1996. Il s'agit là de la plus forte croissance démographique en chiffres absolus de toutes les provinces canadiennes : elle représente à elle seule 57 pour 100 de la croissance totale de la population canadienne de 1996 à 2001. En 2001, 38 pour 100 des Canadiennes et des Canadiens habitaient en Ontario.

La croissance de 6,1 pour 100 de la population ontarienne est attribuable à une forte immigration, étant donné qu'au cours des cinq dernières années, plus de la moitié des nouveaux venus au Canada ont choisi de s'installer en Ontario (Statistique Canada 2002). Cette forte concentration d'immigrants exacerbe la demande de logements, et surtout de logements économiques, ce qui par ricochet contribue à l'augmentation des loyers.

L'incidence des modifications du régime fiscal fédéral sur l'offre de logements locatifs
Les modifications apportées ces 30 dernières années par le gouvernement fédéral au traitement fiscal des logements locatifs ont indéniablement freiné les investissements dans ce secteur. Elles sont au moins en partie responsables du fait que le logement locatif en Ontario n'attire pas assez d'investissements, vu qu'elles ont enlevé beaucoup d'attrait à ces derniers.

Le tableau 3 présenté un peu plus loin décrit l'essentiel des modifications clés[3] apportées au régime fiscal fédéral dont l'incidence sur les investissements dans la création de logements locatifs a été la plus marquée.

Ces modifications ont eu, au fil des années, des effets négatifs durables sur le secteur de l'habitation locative: les investissements dans ce secteur sont devenus de moins en moins intéressants depuis le début des années 1970. L'analyse présentée plus loin dans ce rapport fait ressortir que le taux de rendement après impôt de ces investissements en application des règles qui régissaient en 1980 trois aspects modifiés depuis (les frais accessoires, la déduction pour amortissement et la taxe fédérale sur la vente, plus basse à l'époque) était environ 21 pour 100 supérieur à celui que les règles actuelles permettent d'obtenir.

Si l'on considère sa rentabilité, force est d'avouer qu'en Ontario, la construction locative n'est pas payante. Les constructeurs ont eu tendance à s'orienter plutôt vers l'aménagement de copropriétés et, vu leur distanciation du marché locatif, il se peut qu'ils ne soient plus très familiers avec les avantages et les risques à long terme que présente ce secteur et la manière d'atténuer ces derniers.

---

[3] Ces données sont tirées de Lampert (1995), en particulier des pages 28-30.

Bon nombre des facteurs qui nuisent au climat d'investissement dans le logement locatif résultent en fait d'une décision des pouvoirs publics. Le traitement fiscal des logements locatifs, l'accès à une assurance prêt hypothécaire concurrentielle, le cadre de réglementation toujours changeant ou encore les redevances d'aménagement locales, par exemple, dépendent d'un niveau de gouvernement ou d'un autre. L'élimination des obstacles de ce type se traduirait par un important essor des investissements privés dans le secteur de l'habitation locative. Le plus gros des nouveaux investissements contribueraient à la création de logements dont le loyer du marché serait inférieur à ceux couramment pratiqués de nos jours dans les nouveaux ensembles d'habitation, qui visent en général le segment de marché de haut de gamme (où la demande est assez faible).

Tableau 3 : Les modifications apportées au régime fiscal fédéral

Réforme fiscale (1972)	Seuls les investisseurs dans le logement locatif ont le droit de soustraire de leur revenu de location une déduction pour amortissement (DPA) pour calculer leur revenu imposable. Avant la réforme fiscale, *n'importe quel* investisseur dans le logement locatif pouvait soustraire l'éventuel montant de cette DPA supérieur à son revenu de location de son revenu d'autres sources. La réforme fiscale a limité l'admissibilité à cette DPA excédentaire aux sociétés exploitant une entreprise principale, ôtant ainsi au secteur de l'habitation locative ce qui avait été jusque-là un attrait certain pour beaucoup d'investisseurs à revenu élevé. Par ailleurs, la réforme fiscale a mis un terme à la possibilité de mettre en commun des biens locatifs pour reporter la récupération de la DPA jusqu'au moment de la vente d'un bien. Si le prix de vente d'un bien locatif dépasse sa valeur non amortie, le contribuable est tenu de payer de l'impôt sur l'amortissement « récupéré » jusqu'à concurrence de la valeur initiale du bien – tout montant au-delà étant considéré un gain en capital. Avant 1972, quiconque avait investi dans plusieurs biens locatifs pouvait reporter le paiement d'impôt sur l'amortissement récupéré sur un tel bien au moment de sa vente au moyen d'une « mise en commun » du montant ainsi récupéré avec la valeur non amortie de ses autres biens locatifs. La réforme fiscale a eu pour effet d'exiger le paiement immédiat de l'impôt sur l'amortissement récupéré au moment de la vente de tout bien évalué à plus 50 000 $ ou plus. La réforme fiscale de 1972 a également donné naissance à l'impôt sur les gains en capital. Auparavant, la vente d'un bien locatif (ou de tout autre bien immobilisé) était libre d'impôt.
Abris fiscaux locatifs exploités en consortium (1974)	Les dispositions relatives aux immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont rétabli les avantages fiscaux pour les particuliers et les entreprises n'œuvrant pas dans l'immobilier qui avaient été éliminés en 1972. Tous les investisseurs dans des IRLM reconnus pouvaient à nouveau déduire toute perte après DPA sur des ensembles d'habitation locatifs de leur revenu d'autres sources. Ces dispositions ont été prorogées à plusieurs reprises : en vigueur de 1974 à 1979, elles ont été ressuscitées en 1980-1981. Leur but était de stimuler les investissements dans le logement locatif, ce à quoi elles ont réussi à merveille, vu le nombre d'IRLM créés au Canada durant cette période en tant qu'abris fiscaux exploités en consortium.
DPA réduite pour les M.O.B. (1978)	Avant 1978, le taux de DPA applicable aux maisons à ossature de bois (M.O.B.) était de 10 pour 100, alors que pour d'autres immeubles, elle était de 5 pour 100. Depuis 1978, la DPA sur n'importe quel type d'immeuble est fixée à 5 pour 100 de sa valeur non amortie. D'autres modifications connexes ont vu le jour en 1988 (cf. plus bas).
Déductibilité réduite des « frais accessoires » (1979) [4]	Avant 1979, certains types de frais accessoires étaient immédiatement déductibles du revenu imposable d'un investisseur dans le logement locatif. La possibilité de déduire les frais accessoires était un aspect important de l'exploitation en consortium des IRLM comme abris fiscaux, tel que décrit ci-dessus. En 1979, plutôt que d'autoriser la déduction de l'ensemble des frais accessoires dès la première année, certaines dépenses (p. ex., les frais associés aux garanties de liquidités sur une période donnée en ce qui concerne les IRLM comme abris fiscaux) furent déclarées admissibles seulement l'année durant laquelle elles avaient été encourues. Cette modification a eu pour effet de répartir les déductions relatives aux investissements dans des ensembles d'habitation exploités en consortium sur plusieurs années et de réduire le nombre de déductions possibles immédiatement, au moment où les risques sont les plus importants et où l'impact de ce genre de mesure sur les décisions en matière d'investissement peut se faire ressentir davantage qu'à n'importe quel autre moment. Il s'ensuit que ce type d'investissement a perdu de son attrait.
Capitalisation de frais accessoires et règle de la demi-année (1981)	Des modifications adoptées en 1981 ont fait que les frais accessoires encourus par des contribuables autres que des sociétés exploitant une entreprise principale devaient être capitalisés sur la valeur de l'immeuble, autrement dit portés au débit de celle-ci, et amortis sur plusieurs années. Tout comme les restrictions antérieures de la déductibilité des frais accessoires, ces modifications visaient à limiter le recours aux abris fiscaux exploités en consortium, tel que décrit plus haut. Par la suite, en 1988, on a assisté à l'instauration progressive d'exigences similaires en matière de capitalisation des frais accessoires visant les sociétés exploitant une entreprise principale; jusque-là, cette règle ne s'appliquait qu'aux autres contribuables. Depuis 1992, tous les investisseurs dans des biens locatifs (y compris les logements et d'autres types d'immeubles locatifs) doivent capitaliser les coûts accessoires encourus lors de la construction ou de la rénovation d'ensembles d'habitation. Seuls quelques frais accessoires (relatifs p. ex. à l'aménagement paysager ou aux primes d'assurance prêt hypothécaire) sont de nos jours déductibles – le reste doit être capitalisé et amorti au fil des années. La règle de la demi-année ou du demi-taux comme on l'appelle également, elle aussi instaurée en 1991, a limité la déduction qu'un contribuable peut demander au titre de l'amortissement d'un bien immobilisé, dans l'année de l'acquisition de ce bien, à la moitié du montant qui serait normalement déductible selon le taux d'amortissement prévu pour la catégorie à laquelle le bien appartient (donc à l'époque à 2,5 pour 100 au lieu des 5 pour 100 autorisés à l'égard des années subséquentes).
Règle sur la fraction « à risques » (1986)	Cette règle a eu pour effet de limiter le montant que les investisseurs dans une société en commandite peuvent revendiquer comme avantage fiscal à la fraction « à risques » de leur investissement. Cette modification a considérablement réduit les avantages que les contribuables les plus aisés pouvaient tirer des abris fiscaux locatifs exploités en consortium.
Taux de DPA réduit (1988)	Le taux de DPA autorisé pour les immeubles locatifs a été ramené de 5 pour 100 à 4 pour 100 de la valeur résiduelle. En conséquence, compte tenu de la règle de la demi-année, la DPA pour la première année est passée à seulement 2 pour 100.
DPA limitée aux immeubles « à louer » (1990)	L'application de la DPA pour les immeubles neufs n'est autorisée qu'à partir du moment où la construction d'un immeuble est achevée et où celui-ci est effectivement à louer.
Taxe sur les produits et services (2000)	La taxe sur la vente fédérale appliquée par les constructeurs (sur les matériaux de construction uniquement) a été remplacée par la TPS. Avant le budget fédéral de 2000, la valeur d'un nouvel immeuble locatif une fois sa construction achevée était entièrement soumise à la TPS de 7 pour 100. Le budget de février 2000 a élargi l'admissibilité à la remise partielle (36 pour 100) de la TPS jusque-là réservée aux logements neufs de propriétaires-occupants aux logements locatifs neufs et aux rénovations majeures de biens locatifs. Cette remise ramène le taux effectif de TPS payable sur la valeur d'un ensemble d'habitation nouvellement construit à 4,5 pour 100. Néanmoins, malgré cette remise, les promoteurs qui construisent des logements locatifs paient davantage de taxes qu'avec l'ancienne taxe sur la vente appliquée par les constructeurs. Le taux effectif de TPS de 4,5 pour 100 payable sur les immeubles de logements locatifs neufs contraste avec le traitement fiscal des investissements dans des immeubles d'espaces commerciaux locatifs (p. ex., des centres d'achat ou des édifices à bureaux), qui sont exemptés de la TPS. Vu que les loyers locatifs sont, eux, exemptés de TPS, les contribuables qui investissent dans des logements locatifs ne peuvent pas porter la TPS payée sur l'immeuble au débit de la TPS perçue sur les loyers – comme le font les contribuables qui investissent dans des espaces commerciaux locatifs.

[4] On qualifie de « frais accessoires » certaines dépenses liées à la construction d'un immeuble, y compris des frais liés à l'aménagement paysager, la comptabilité ou l'obtention d'un permis de construire, aux redevances d'aménagement, au prêt hypothécaire et à l'assurance afférente, aux honoraires d'architectes et d'ingénieurs ou encore à l'intérêt payable sur les fonds empruntés pour la construction ou à l'impôt foncier échu pendant celle-ci.

L'élimination des obstacles actuels rendrait la création de nouveaux ensembles d'habitation comportant des logements modestes aux loyers plutôt abordables plus rentable qu'elle ne l'est aujourd'hui. Ceci étant dit, aucune des mesures recommandées dans ce rapport ne suffirait à entraîner la création d'ensembles de logements locatifs à la portée de locataires à très faibles revenus. La nécessité d'une aide au logement est un sujet connexe, mais néanmoins distinct. Personne – secteur privé, gouvernement ou organismes à but non lucratif – n'est en mesure de construire des logements à la portée des locataires démunis sans l'aide de subventions massives. Les locataires à faible revenu ont un problème de *revenu* et non de *logement*. La façon la plus efficace et la plus appropriée de leur venir en aide est d'avoir recours à des programmes de soutien du revenu, et notamment à des allocations pour le logement.

Les initiatives gouvernementales récentes à l'appui de la création de logements locatifs

Depuis quelques années, les gouvernements provincial et fédéral ont pris diverses mesures, dans leurs sphères de compétence respectives, pour éliminer un certain nombre d'obstacles aux investissements privés dans l'aménagement de nouveaux logements locatifs, promouvoir la construction dans le secteur de l'habitation locative et améliorer l'offre de logements locatifs en général. Le gouvernement de l'Ontario, par exemple, a depuis 1995 adopté une série de modifications législatives et réglementaires et d'autres initiatives en faveur de tels investissements, dont les plus récentes ont fait suite à quelques-unes des recommandations formulées par le Groupe de travail dans son rapport provisoire (cf. tableau 4).

Bon nombre de municipalités prennent elles aussi des mesures en vue de réduire l'impact de l'impôt foncier et des redevances d'exploitation sur la rentabilité des nouveaux logements locatifs.

Les modifications intervenues à l'initiative du gouvernement fédéral sont les suivantes :

- suite à l'instauration par le gouvernement provincial de la subvention compensatoire de la TVP sur les logements locatifs abordables, le budget fédéral de février 2000 a élargi l'admissibilité aux 36 pour 100 de remise sur la TPS aux logements locatifs neufs. Les nouveaux logements de *propriétaires-occupants* avaient été d'emblée admissibles à cette remise. Essentiellement, cette modification réduit la TPS payable sur les logements *locatifs* nouvellement construits à 4,5 pour 100;

- récemment, la SCHL a adopté à l'égard de l'assurance prêt hypothécaire des taux de capitalisation « sensibles aux forces du marché », tout comme elle a modifié ses règles de souscription en ce qui concerne les prêts pour les logements locatifs neufs. La SCHL a par ailleurs réduit de 5 pour 100 à 4,5 pour 100 les primes relatives aux prêts hypothécaires d'un rapport prêt-valeur de 85 pour 100 (mais elle a augmenté les primes pour les prêts d'un rapport prêt-valeur inférieur);

- la nouvelle Entente sur le logement abordable que le gouvernement fédéral a conclue avec les provinces est une mesure intermédiaire susceptible de favoriser l'aménagement de logements locatifs pendant que tous les niveaux de gouvernement travaillent à rendre la conjoncture plus favorable aux investissements dans le secteur de l'habitation locative.

D'après l'analyse des modifications apportées à l'application de la TPS et aux critères d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire, il existe toujours de fort bonnes raisons de vouloir poursuivre les améliorations. Malgré la réduction de la TPS sur les logements locatifs neufs, les promoteurs qui construisent ce type de logements continuent de faire face à un fardeau fiscal plus lourd qu'en 1990, avant l'instauration de cette taxe. De plus, l'analyse des modifications apportées aux règles appliquées par la SCHL en matière d'assurance prêt hypothécaire permet de conclure que les retombées positives de celles-ci sont tributaires de l'existence de taux d'intérêts inférieurs à 6 ou 6,5 pour 100 (selon la durée de l'emprunt). La recherche effectuée pour le compte du Groupe de travail donne à penser qu'une hausse des taux d'intérêts au-delà de ce seuil annulerait ces retombées.[5] L'analyse montre par ailleurs que les nouveaux coefficients de couverture de la dette (CCD) minimaux élimineront les avantages des nouveaux taux de capitalisation sensibles aux forces du marché. En conséquence, si les taux d'intérêts devaient augmenter, les investisseurs risqueraient en réalité de se retrouver avec moins de capitaux disponibles pour le financement de nouveaux logements locatifs qu'en application des anciennes règles en matière de souscription.

---

[5] Greg Lampert et Steve Pomeroy, *Promoting a Positive Mortgage Insurance Environment for New Rental Construction*, 2002. [Il s'agit ici, comme pour les autres renvois aux trois documents techniques, du titre de l'original; les titres utilisés pour la traduction des sommaires de ces documents figurent dans la bibliographie. NDT]

Tableau 4 : Les initiatives provinciales visant à stimuler les investissements dans la création de logements locatifs

Programme de subventions pour la TVP *Fait en partie suite aux recommandations 9 et 11 de notre premier rapport, qui visaient une prorogation du programme au-delà de 2002 et son application aux logements de propriétaires-occupants.*	En 1998, le gouvernement provincial a institué une subvention de 2 000 $ pour compenser la taxe de vente provinciale (TVP) sur la construction de logements locatifs abordables. Ce programme a pris fin en mars 2002, mais un autre programme semblable est en cours d'élaboration. Un nouvel investissement de 20 millions de dollars annoncé récemment servira à financer des subventions (toujours de 2 000 $) pour compenser le coût de la TVP sur les logements abordables admissibles aux termes de la nouvelle Entente sur le logement abordable conclue entre les gouvernements provincial et fédéral.
Baisse de l'impôt sur le capital *Fait en partie suite à la recommandation 1 de notre premier rapport qui soulignait la nécessité d'une baisse de divers impôts, y compris l'impôt sur le capital.*	La tendance est à l'élimination de l'impôt sur le capital. À compter du 1er janvier 2002, le seuil de prélèvement de l'impôt sur le capital, donc le niveau en-dessous duquel aucun impôt n'est payable, a été porté à 5 millions de dollars. Dans son dernier budget, le gouvernement provincial a réitéré son engagement à éliminer l'impôt sur le capital.
Prorogation du traitement fiscal favorable des logements locatifs neufs, *conformément à la recommandation 4 de notre premier rapport.*	Suite à une modification récente de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les municipalités sont autorisées à utiliser une catégorie distincte pour les immeubles locatifs neufs (multi-résidentiels), *à effet rétroactif au 1er janvier 2002, et à y associer un taux* d'imposition préférentiel (aussi bas que celui des maisons individuelles, autrement dit que le taux applicable aux logements de propriétaires-occupants) pour une durée pouvant atteindre 35 ans (prorogée de la durée antérieure de 8 ans). Cette nouvelle catégorie permet aux municipalités d'appliquer le taux d'imposition inférieur des maisons individuelles (logements de propriétaires-occupants) – comme pour les copropriétés – à la valeur imposable des immeubles multi-résidentiels (qui est inférieure à celle des logements de propriétaires occupants). À Toronto comme dans d'autres centres urbains, grâce à cette nouvelle catégorie d'imposition, l'impôt foncier payable sur les immeubles multi-résidentiels sera désormais inférieur à ce qu'il serait autrement selon l'ancien taux applicable à ces immeubles que selon le taux applicable aux copropriétés enregistrées.
Octroi aux municipalités du pouvoir de conclure avec le secteur privé des accords visant l'aménagement de logements abordables, *conformément à la recommandation 5 de notre premier rapport.*	De nouveaux règlements d'application de la *Loi sur les municipalités* confèrent aux municipalités le pouvoir de conclure des accords avec des organismes privés en vue de l'aménagement de logements locatifs. Dorénavant, les municipalités peuvent aussi offrir des motifs financiers pour ce type d'aménagement, et ce sous forme de redevances et de droits moins élevés, de prêts à faible taux d'intérêt, d'exemptions d'impôts ou d'élimination des redevances d'aménagement.
Exigence aux termes des règlements d'application de la *Loi de 1997 sur le financement équitable des municipalités* d'inclure toutes les copropriétés enregistrées dans une seule et même catégorie aux fins de l'impôt foncier dont le taux est celui des maisons individuelles (1998).	Cette nouvelle exigence se traduit par exemple dans la Ville de Toronto par une diminution de moitié environ de l'impôt foncier prélevé sur les nouveaux ensembles de logements locatifs enregistrés comme copropriétés; la différence est en général moins marquée dans d'autres centres urbains de la province.
Loi de 1997 sur la protection des locataires (promulguée en 1998).	La *Loi de 1997 sur la protection des locataires* (promulguée en1998) encourage les investissements dans le logement locatif en permettant aux propriétaires d'appliquer aux logements inoccupés le loyer du marché de façon à recouvrer, à raison de 4 pour 100 par année, les sommes consacrées à l'amélioration des immobilisations (Les locataires sont toujours protégés par les mesures de réglementation des loyers. La hausse de leur loyer ne peut pas dépasser le taux légal plus un maximum de 4 pour 100 par année au titre des montants investis par le locateur dans l'amélioration des immobilisations, le cas échéant).
Modifications apportées au code du bâtiment de l'Ontario (1998).	Des modifications apportées au code du bâtiment de l'Ontario en décembre 1998 facilitent la création de nouveaux logements ne comportant qu'une seule pièce.
Projet de loi 124 (*Loi visant à améliorer la sécurité publique et à accroître l'efficacité dans l'exécution du code du bâtiment, 2004*).	Cette loi, une fois en vigueur, simplifiera le système de réglementation de la construction. Ceci devrait se traduire par une réduction des coûts de la construction, y compris ceux de la construction de logements locatifs. Le projet de loi 124 a obtenu la sanction royale le 27 juin 2002 et on peut s'attendre à ce que toutes ses dispositions soient pleinement appliquées d'ici 2004.
Simplification du processus d'approbation des demandes d'aménagement	Plusieurs modifications apportées à la *Loi de 1997 sur l'aménagement du territoire* ont simplifié les processus d'approbation en matière d'utilisation du sol et d'aménagement, et donc facilité les projets de construction des promoteurs immobiliers.
Restriction du recours aux redevances d'aménagement	Des modifications apportées à la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* ont limité la gamme de services en vue du financement desquels les municipalités peuvent prélever des redevances d'aménagement.

Les perspectives du marché locatif ontarien

L'insuffisance de l'offre de nouveaux logements locatifs, si elle devait se poursuivre, aurait de fâcheuses répercussions au niveau de la province :

- la pénurie de logements pousserait les loyers à la hausse, avec pour conséquence que la proportion de logements disponibles aux loyers les plus abordables s'amoindrirait encore;

- la concurrence pour les logements locatifs existants s'intensifierait, au détriment des locataires aux plus faibles revenus, ce qui se ressentirait aussi sur les dépenses des programmes qui financent les refuges pour sans-abri, l'aide sociale, les services sociaux et la santé publique.

Localement en Ontario, tout semble indiquer que certaines municipalités commencent à s'adapter à la nouvelle réglementation provinciale qui les autorise à réduire les taux d'imposition et les redevances d'aménagement (items 3 et 4 au tableau 4). Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de l'accueil qui sera fait à ces modifications en général ou de leur impact sur le marché du logement locatif, il est permis d'être optimiste. Le dynamisme continu de l'économie et les taux d'hypothèque aussi bas qu'ils l'ont jamais été, associés au type de modifications proposées dans le présent rapport, ne peuvent que contribuer à revitaliser la construction locative.

Étant donné les perspectives économiques favorables et vu tout le temps qu'ils sont restés sans agir pour stimuler le secteur de l'habitation locative (du début des années 1980 au début des années 1990), l'heure est venue pour les gouvernements de se montrer de nouveau proactifs à cet égard. Le gouvernement de l'Ontario a déjà pris, et continue de prendre, des mesures pour améliorer les éléments sur lesquels il a une certaine influence. En ce qui concerne les éléments qui sont du ressort du gouvernement fédéral, d'autres améliorations sont également à portée de la main en ce qui concerne le traitement du logement locatif, que ce soit sur le plan fiscal ou sur le plan de l'assurance prêt hypothécaire par la SCHL.

3. L'élimination des entraves fiscales

Le rapport provisoire du Groupe de travail, en plus de soulever certaines questions à propos des pratiques en usage aux États-Unis et des améliorations envisageables au financement des ensembles d'habitation locatifs, proposait l'examen des entraves fiscales à l'aménagement de ce type d'ensembles. On a pu y lire qu'il y a déjà eu des périodes durant lesquelles le régime fiscal canadien facilitait l'aménagement de logements locatifs, mais que bon nombre des mesures appuyant ce type d'aménagement ont été abandonnées au fil des réformes fiscales. La recherche effectuée à la demande du Groupe de travail a mené à l'élaboration d'un cadre d'action pour le repérage et l'analyse des modifications possibles au régime fiscal fédéral, basé sur des critères de valeur concrète, d'efficacité et d'équité. Le rapport coût-efficacité de l'élimination de ces entraves pour le gouvernement fédéral, y compris leurs retombées sur les recettes publiques, ont également été l'objet d'études. Toutes ces analyses ont permis d'aboutir à la formulation de recommandations dont la mise en œuvre devrait se traduire par une amélioration stratégique de la conjoncture des investissements dans les logements locatifs neufs.

Les principaux enjeux

Le nœud du problème est la question de savoir comment remédier à l'insuffisance actuelle des aménagements de logements locatifs. L'offre de logements est essentielle aussi bien au marché du logement qu'à l'économie en général. La pénurie d'investissements visant l'aménagement de logements locatifs dans les principaux centres urbains de l'Ontario appelle des mesures susceptibles de venir à bout du problème. L'évolution du traitement fiscal des investissements locatifs ces trente dernières années explique, en partie du moins, l'absence de nouveaux investissements locatifs dans la province. Les avantages fiscaux, qui représentent déjà un stimulus important des investissements dans le logement locatif ailleurs que chez nous (p. ex., aux États-Unis, en Allemagne, en Nouvelle-Zélande ou en Australie), méritent d'être sérieusement pris en considération ici au Canada.

L'impact d'éventuelles mesures fiscales variera évidemment selon la nature des modifications en question et les particularités de chaque investisseur.

Qui investit dans le secteur de l'habitation locative?

Les intervenants du secteur de l'habitation locative sont variés, et les modifications du traitement fiscal des logements locatifs ne les affectent pas de la même façon. Il importe de ne pas perdre cette variété de vue au moment d'évaluer les éventuelles modifications à la situation actuelle. Les investisseurs dans le logement locatif sont pour l'essentiel les suivants :

Les sociétés exploitant une entreprise principale
Les sociétés exploitant une entreprise principale sont des sociétés dont l'entreprise principale est la location-bail, la location, l'aménagement ou la vente de biens immobiliers. Ces sociétés bénéficient d'un traitement fiscal plus avantageux que d'autres investisseurs dans le logement locatif. La plupart des mesures fiscales envisageables par le gouvernement fédéral auraient un effet positif sur les investissement de ces sociétés dans l'aménagement de nouveaux ensembles d'habitation locatifs. L'une de ces mesures (élargir l'admissibilité à la déduction pour amortissement ou « DPA » à l'ensemble des investisseurs dans le logement locatif) serait sans le moindre effet sur les sociétés exploitant une entreprise principale, étant donné que celles-ci bénéficient déjà de cette possibilité de déduction.

Les caisses de retraite
Comme les caisses de retraite ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu, les modifications en matière d'impôt sur le revenu touchant les logements locatifs ne rendraient pas ces derniers plus attrayants à leurs yeux. Les caisses de retraite ne seraient toutefois pas insensibles à d'éventuelles modifications concernant la TPS, vu que celles-ci affecteraient le rendement qu'elles pourraient escompter de leurs investissements dans des biens locatifs. Il a lieu de croire que les caisses de retraite et d'autres investisseurs institutionnels s'intéressent de plus en plus aux investissements dans le secteur de l'habitation locative.

Les sociétés de placement immobilier
Les sociétés de placement immobilier (SPI) investissent dans l'immobilier et distribuent à leurs détenteurs de parts des remboursements de capital variables suivant leurs recettes. Les SPI ne paient pas d'impôt sur leurs recettes, leurs recettes sont en fait imputées aux détenteurs de parts, qui sont redevables de l'impôt s'y rapportant. Les recettes des SPI sont composées en partie d'un rendement

du capital, qui est libre d'impôt, et d'autres recettes, elles imposables. Contrairement à ce qu'il en est avec les sociétés exploitant une entreprise principale, la plupart des mesures fiscales envisagées par le gouvernement fédéral seraient sans effet sur les investissements des SPI dans de nouveaux ensembles d'habitation locatifs.

Les organismes à but non lucratif

En principe, les organismes à but non lucratif ne paient pas d'impôt sur le revenu de leurs placements, et de ce fait ils ne tireraient aucun avantage direct d'éventuelles mesures relatives à l'amélioration du traitement fiscal des revenus provenant de logements locatifs. Ils profiteraient indirectement du report de la récupération de la DPA et de l'impôt sur les gains en capital, dans la mesure où celui-ci est susceptible de créer un « stock » additionnel d'ensembles d'habitation locatifs que les organismes à but non lucratif pourraient être intéressés à acheter. Enfin, les organismes à but non lucratif profiteraient de la modification relative à la TPS (de même que des modifications aux conditions d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire abordées ailleurs dans le présent rapport).

Les sociétés diverses

L'ensemble des mesures fiscales proposées dans ce rapport seraient avantageuses pour les personnes morales quelles qu'elles soient, autres que des sociétés exploitant une entreprise principale, qui possèdent (ou qui cherchent à acquérir) des biens immobiliers.

Les particuliers

La plupart des mesures proposées seraient avantageuses pour les particuliers à revenu élevé intéressés à investir dans le logement locatif. Ce secteur attire toutefois aussi beaucoup de petits investisseurs. On estime qu'au Canada, environ la moitié du parc locatif privé appartient à de petits investisseurs qui possèdent chacun 1 à 6 logements.* Il semblerait y avoir des créneaux possibles pour les petits investisseurs dans l'aménagement de nouveaux logements locatifs, en particulier en ce qui concerne les petits ensembles édifiés sur des terrains intercalaires ou construits à des fins d'optimisation domiciliaire.

C'est parmi les sociétés exploitant une entreprise principale que l'on trouve le plus fréquemment les investisseurs dotés à la fois du savoir-faire et des ressources nécessaires pour entreprendre l'aménagement de nouveaux ensembles d'habitation locatifs. Quoi qu'il en soit, l'expérience donne à penser que les particuliers à revenu élevé pourraient aussi s'intéresser aux investissements dans des immeubles locatifs exploités en consortium – à condition d'y trouver suffisamment d'avantages, autrement dit, d'abris fiscaux. C'est pourquoi l'analyse, à la partie 5 du présent rapport, des modifications proposées au régime fiscal fédéral est faite principalement sous l'angle des retombées de ces modifications sur les sociétés exploitant une entreprise principale et, dans une moindre mesure, sur les particuliers.

Pour réussir à stimuler l'aménagement de *nouveaux* logements locatifs, il semblerait judicieux d'axer les efforts dans ce sens sur les sociétés exploitant une entreprise principale. Les investisseurs institutionnels tels que les SPI et les caisses de retraite (les autres grands investisseurs dans le secteur de l'habitation locative) préfèrent en général acheter des ensembles d'habitation locatifs

---

* Clayton Research Associates Ltd. et Fish Marks Jenkins Real Estate Consulting (1999), pp. 4, 45-46.

existants, vu que ceux-ci ont déjà un flux de revenu stable et des antécédents d'exploitation vérifiables, ce qui atténue le risque associé à leur acquisition. En ce qui a trait à la construction de logements par des organismes à but non lucratif, les deux choses qui y contribuent le plus sont les subventions directes et les partenariats avec des promoteurs privés. Nous ne préconisons pas un retour aux subventions directes telles qu'elles existaient dans le cadre du programme de logement social d'antan. Ceci étant dit, il pourrait s'avérer utile dans bien des cas d'inciter le secteur à but non lucratif à contourner les risques inhérents au rôle de promoteur ou constructeur immobilier et à assumer plutôt un rôle de gestionnaires de logements abordables et de logements avec services de soutien acquis par voie d'achat ou de location à long terme.

Au moment de proposer d'éventuelles modifications au traitement fiscal des logements locatifs, il importe de souligner les aspects problématiques de la situation actuelle, à savoir :

- l'impossibilité de reporter les gains en capital et l'amortissement récupéré lors d'un réinvestissement de même nature, en l'occurrence dans un bien locatif (contrairement à ce qui se fait à l'égard d'autres types d'investissements de capitaux);
- l'application aux loyers d'un taux de TPS effectif de 4,5 pour 100, contrairement à la situation avec d'autres types d'investissements dans des biens immobiliers locatifs (notamment des locaux commerciaux) auxquels la TPS ne s'applique essentiellement pas, vu la possibilité de demander le remboursement de crédits de taxe sur les intrants;
- l'inadmissibilité des entreprises qui investissent dans des biens locatifs et qui gèrent de tels biens à la déduction d'impôt accordée aux petites entreprises (contrairement à d'autres entreprises qui appellent une intervention directe au jour le jour);
- l'absence d'avantages fiscaux rattachés aux investissements dans les biens locatifs (contrairement à certains autres types d'investissements de capitaux qui bénéficient d'un traitement fiscal privilégié).

Les modifications suggérées dans le présent rapport suffiront en elles-mêmes à stimuler les investissements dans le secteur de l'habitation locative. L'augmentation nette en nombre de logements locatifs dépendra cependant à la fois de l'ampleur des mesures fiscales et de l'idée que les entrepreneurs se feront de leur impact sur leurs éventuels investissements. Il pourrait aussi se produire un phénomène de substitution, en ce sens que la mise en chantier d'un plus grand nombre de logements locatifs de haut de gamme pourrait se traduire par une diminution de la construction de copropriétés. Ceci étant dit, vu la pénurie de logements locatifs quasiment généralisée partout au Canada, la construction de logements locatifs ne devrait pas de si tôt exercer un frein notable sur les autres mises en chantier. À l'heure actuelle, la conjoncture favorise les investissements dans les biens locatifs de haut de gamme. *Les améliorations fiscales proposées, prises globalement, auront aussi pour effet d'inciter les promoteurs immobiliers à se tourner vers le marché intermédiaire, où les loyers seront plus abordables – une conséquence plus que souhaitable dans bien des régions de la province où les taux d'inoccupation sont au plus bas et où la demande de logements relativement bon marché est très forte.*

Le marché intermédiaire présente fondamentalement moins de risque pour les investisseurs que le marché de luxe, qui répond à une demande limitée et qui se trouve en perpétuelle concurrence avec le marché des copropriétés. Les responsables des orientations politiques ne doivent pas perdre de vue que la nature concurrentielle du marché est telle que les modifications proposées feront plus

qu'améliorer le rendement des capitaux investis par les promoteurs et les propriétaires immobiliers, elles contribueront aussi à la création d'un plus grand nombre de logements, y compris des logements abordables. Non seulement ces mesures fiscales vont-elles baisser le seuil à partir duquel les loyers d'un nouvel ensemble d'habitation rentabiliseront ce dernier (autrement dit, la rentabilité pourra être atteinte avec des loyers *plus* abordables, sinon *vraiment abordables*), mais parallèlement, la création de nouveaux logements contribuera à réduire les pressions de la demande et, par effet de substitution, à augmenter les vacances parmi les logements existants. Enfin, il convient de noter que dans la mesure où les gouvernements offrent des suppléments au loyer ou des allocations de logement aux personnes les plus nécessiteuses, la baisse des loyers se traduira par une réduction des dépenses publiques annuelles pour ce type de subvention.

Les modifications envisageables au traitement fiscal du secteur locatif

Le Groupe de travail a analysé les modifications suivantes touchant le traitement fiscal des logements locatifs, *présentées en ordre décroissant de priorité de mise en œuvre*, et les a évaluées par rapport à certains critères d'efficacité, d'équité et de valeur concrète.[7]

Le remboursement intégral de la TPS se rapportant aux logements locatifs
De nos jours, les coûts d'aménagement de nouveaux logements locatifs sont soumis à un taux effectif de TPS de 4,5 pour 100; aucune TPS n'est payable sur le prix de vente d'immeubles locatifs existants. L'analyse a comparé la TPS appliquée aux immeubles locatifs neufs à l'ancienne taxe sur la vente appliquée par les constructeurs avant l'instauration de la TPS, de même qu'au traitement actuel vis-à-vis de la TPS d'entreprises similaires à celles du secteur de l'habitation locative, d'entreprises exemptées de la TPS et d'articles de première nécessité au même titre que le logement, notamment les denrées alimentaires. Le remboursement intégral de la TPS semblerait la mesure la plus efficace et la plus équitable pour rehausser l'intérêt des investisseurs dans le secteur de l'habitation locative. L'analyse ne justifie par contre guère l'idée de l'application d'un taux de taxe de TPS de zéro pour cent aux logements locatifs (autrement dit, aucune TPS relative à leur aménagement ni à leur exploitation), vu qu'une telle détaxe aurait des répercussions trop vastes sur les recettes publiques (en ce sens qu'elle affecterait les logements locatifs *existants* au même titre que les logements locatifs *neufs*, avec ce qui s'ensuivrait comme pertes de rentrées fiscales). Il serait plus commode de pouvoir cibler le remboursement de la TPS sur les coûts d'aménagement de nouveaux logements locatifs, ce qui présenterait les plus gros avantages en termes de stimulation des investissements. Le remboursement intégral de la TPS diminuerait le coût total d'un quelconque aménagement et les capitaux propres requis pour le financer, et donc la valeur du prêt hypothécaire et les primes d'assurance correspondantes, ce qui améliorerait la viabilité économique des nouveaux ensembles d'habitation locatifs, leur rentabilité et le climat d'investissement en général.

Le report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la DPA lors de la vente d'un ensemble d'habitation locatif, si le produit de la vente est réinvesti dans des logements locatifs
Selon les règles canadiennes en vigueur, la vente d'un ensemble d'habitation locatif déclenche des impôts sur les gains en capital et l'amortissement récupéré. Aux États-Unis, la vente d'un logement

---

[7] Greg Lampert et Steve Pomeroy, *Options for Changes in Federal Taxes To Encourage New Rental Construction*, 2002.

locatif donne droit au report des gains en capital et de l'amortissement récupéré en cas d'achat d'un autre bien de valeur égale ou supérieure. Autoriser un tel report d'impôt lors de la vente d'un immeuble, en autant que le produit de la vente soit réinvesti dans un autre ensemble d'habitation locatif, aurait pour effet d'inciter les investisseurs à long terme à rajuster et rééquilibrer leur portefeuille, selon l'évolution du marché et de leurs propres objectifs financiers. La rotation des actifs locatifs augmente leur liquidité et crée des possibilités d'investissement dans la réfection du parc immobilier existant comme dans l'aménagement de logements locatifs neufs. Autoriser ce report d'impôt sur les logements locatifs entraînerait aussi une plus grande harmonisation avec le traitement fiscal d'autres types d'investissements de capitaux. Enfin, cette mesure contrerait l'actuelle réticence des investisseurs à vendre leurs biens et à réinvestir dans des logements locatifs à cause des répercussions fiscales d'une telle transaction.

La majoration du taux de DPA (de 4 pour 100 à 5 pour 100) applicable aux logements locatifs neufs

La DPA applicable au Canada aux ensembles d'habitation locatifs est de 4 pour 100 par année sur leur valeur résiduelle; les ensembles neufs sont de plus soumis à la règle de la « demi-année » (ce qui se traduit par un taux de DPA de 2 pour 100 seulement la première année). La majoration de la DPA à 5 pour 100 aurait un effet positif sur les investissements, vu qu'elle augmenterait les déductions dont les investisseurs pourraient se prévaloir durant les premières années d'exploitation toujours critiques d'un nouvel ensemble d'habitation locatif, ce qui contrebalancerait quelque peu les risques correspondants. Du point de vue des coûts, cette mesure n'équivaut pas à une dépense fiscale, vu que les recettes ne sont que reportées jusqu'à temps que les immeubles soient vendus; l'amortissement accéléré ne fait que réduire l'impôt payable à court terme. La majoration du taux de DPA augmenterait le taux de rendement après impôt des investissements dans le logement locatif et pourrait constituer un incitatif à ce type d'investissement.

La déductibilité des frais accessoires plutôt que leur capitalisation

Les frais dits « accessoires » incluent les frais juridiques ou comptables et autres honoraires de professionnels, les frais d'aménagement paysager et divers autres frais liés à la construction d'un immeuble (cf. note de bas de page n° 3). Depuis 1992, les investisseurs dans un bien locatif doivent sans exception capitaliser les frais accessoires liés à la construction ou à la rénovation de ce bien. Le rétablissement de la déductibilité des frais accessoires aurait pour effet d'augmenter les pertes fiscales la première année, que les investisseurs pourraient déduire de leur revenu imposable d'autres sources, un avantage qui donnerait un attrait indéniable aux investissements dans le logement locatif. Vu la possibilité d'un taux de rendement après impôt plus élevé, cette mesure serait avantageuse pour les contribuables qui investiraient dans le secteur de l'habitation locative. Toute mesure visant à améliorer le taux de rendement marginal que les promoteurs immobiliers peuvent obtenir les premières années qui suivent l'aménagement d'un ensemble d'habitation est susceptible d'avoir une influence disproportionnée sur la décision de procéder à cet aménagement. La mise en œuvre de la mesure proposée ici risquerait toutefois de s'accompagner de retombées considérables sur les recettes publiques, à moins que son application ne soit limitée aux nouveaux ensembles d'habitation locatifs, par opposition aux autres types de biens immobiliers locatifs.

L'exemption des logements locatifs de l'impôt sur le capital

Les gouvernements fédéral et provincial prélèvent sur le capital des grandes sociétés, y compris celles qui investissent dans l'immobilier, des impôts basés sur l'ensemble de leurs capitaux permanents (c.-à-d. leurs fonds propres, leurs bénéfices non répartis et leurs emprunts

hypothécaires). L'impôt sur le capital est un impôt controversé : bien des gens disent qu'il met un frein aux investissements, vu qu'il s'applique sans égard au cycle économique, ajoutant qu'il fait une distinction injuste entre les industries à prédominance de capital et les autres. En 1999, Ottawa a prélevé environ 1,5 millard de dollars en impôt sur le capital et toutes les provinces réunies environ 3,9 milliards. À l'automne 2001, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances s'est prononcé en faveur de l'exemption des actifs d'une société de l'impôt sur le capital, conseil que le gouvernement fédéral n'a toutefois pas suivi dans son plus récent budget. Le gouvernement fédéral a décidé que ce sont les provinces qui devraient en premières réduire l'impôt qu'elles prélèvent sur le capital; en effet, le taux de l'impôt fédéral sur le capital est inférieur au taux de l'impôt provincial correspondant et le seuil à partir duquel le gouvernement fédéral prélève cet impôt est supérieur (à savoir au-dessus de 10 millions de dollars). Le gouvernement de l'Ontario a commencé à prendre des mesures dans le sens de l'élimination de cet impôt : le budget provincial de 2001 en a exempté la première tranche de 5 millions de capital imposable, et ce à compter du 1er janvier 2002. Tant le gouvernement fédéral que le gouvernement provincial auraient intérêt à entièrement éliminer l'impôt sur le capital.

L'assimilation des locateurs de petite envergure à des « petites entreprises » afin qu'ils puissent bénéficier du même taux d'imposition préférentiel que celles-ci

Les petites sociétés qui investissent dans le logement locatif, à moins d'employer plus de cinq personnes à temps plein, sont spécifiquement exclues du traitement fiscal préférentiel que représente la déduction accordée aux petites entreprises. Comme on le fait souvent remarquer, les petites entreprises sont l'un des plus importants moteurs de croissance et de création d'emplois dans les économies de marché. Les locateurs de petite envergure, qui possèdent déjà une part non négligeable des logements locatifs existants, pourraient éventuellement être intéressés à en construire d'autres. L'admissibilité à la déduction accordée aux petites entreprises rendrait le taux de rendement après impôt des investissements dans le logement locatif plus attrayant pour les petites sociétés de location immobilière. Accorder aux petites sociétés de location immobilière le même traitement fiscal préférentiel qu'à d'autres petites entreprises pourrait les encourager à s'impliquer davantage dans la construction si nécessaire de logements locatifs.

La déductibilité du revenu imposable des pertes attribuables à la DPA par <u>tous</u> les investisseurs dans le logement locatif – pas juste les sociétés exploitant une entreprise principale

À l'heure actuelle, seules les sociétés exploitant une entreprise principale et les compagnies d'assurance-vie sont autorisées à utiliser les pertes « sur papier », autrement dit des pertes comptables, au titre de la DPA au-delà de leur revenu net pour diminuer leur revenu imposable provenant d'autres sources. Les sociétés autres que des sociétés exploitant une entreprise principale, les sociétés de personnes et les particuliers ne peuvent utiliser les pertes attribuables à la DPA que pour réduire leur revenu locatif net à zéro aux fins d'impôt – il leur est impossible de créer des pertes comptables. S'il est vrai que les sociétés exploitant une entreprise principale, avec leurs connaissances et leur savoir-faire spécial dans le domaine, sont davantage portées que d'autres à investir dans l'aménagement de logements locatifs neufs, elles ne sont pas les seuls investisseurs en puissance. Les investissements dans le logement locatif seraient évidemment plus intéressants pour les particuliers et les sociétés autres que les sociétés exploitant une entreprise principale si ces contribuables pouvaient eux aussi déduire les pertes attribuables à la DPA de leur revenu d'autres sources. Les abris fiscaux exploités en consortium en particulier, qui associent le savoir-faire des promoteurs immobiliers aux moyens financiers des investisseurs individuels, pourraient donner du tonus à la création de logements locatifs s'il était possible d'utiliser les pertes attribuables à la DPA

pour réduire le revenu imposable provenant d'autres sources; l'expérience faite avec les programmes d'IRLM est à cet égard très instructive. Comme pour la déductibilité des frais accessoires, vu ses retombées importantes sur les recettes publiques, cette modification serait limitée aux aménagements de nouveaux ensembles *d'habitation* locatifs.

L'évaluation récapitulative des mesures fiscales proposées

L'analyse des mesures fiscales proposées a inclus leur évaluation par rapport aux critères ci-après :

- leur efficacité – autrement dit la question de savoir si la mesure est susceptible d'entraîner des investissements additionnels dans le logement locatif et donc une augmentation du nombre de logements locatifs créés;
- leur équité – autrement dit la question de savoir si la mesure peut se justifier par rapport au traitement fiscal d'autres types d'investissements similaires;
- leur valeur concrète – autrement dit la question de savoir s'il s'agit d'une mesure qui est facile à mettre en œuvre et dont la plupart des avantages peuvent aisément être réservés aux *nouveaux* logements locatifs.

Le tableau 5 (cf. page suivante) donne un aperçu de l'évaluation de chacune des sept modifications proposées concernant le traitement fiscal du logement locatif par le gouvernement fédéral – basée sur les trois critères ci-dessus. Ce tableau énumère par ailleurs les mesures proposées dans l'ordre dans lequel leur mise en œuvre devrait se faire d'après leur évaluation totale en application de l'ensemble de ces trois critères. Bien que chacune de ces mesures soit envisageable à elle seule, une combinaison de plusieurs de ces mesures serait manifestement plus efficace pour ce qui est de stimuler l'aménagement de logements locatifs.[8]

En ce qui a trait au critère d'efficacité, le tableau quantifie les retombées de chaque modification, en autant que faire se peut. Ces estimations sont basées, à titre d'illustration, sur l'aménagement d'un nouvel ensemble d'habitation locatif type à Toronto. Le tableau présente une estimation de l'impact de chaque mesure sur le revenu imposable et sur les rentrées nettes après impôt, et ceci après la première année d'exploitation et après 25 ans, en valeur actualisée. L'évaluation à long terme en valeur actualisée est plus révélatrice que l'aperçu des résultats d'exploitation immédiats, en particulier à l'égard des mesures entraînant un report d'impôt. Pour ce qui est du remboursement de la TPS, le tableau montre également son impact sur la mise de fonds initiale requise.

Dans certains cas, une analyse détaillée de l'incidence financière de ces mesures n'est ni pratique, ni même faisable, compte tenu des nombreuses variables inconnues qui entrent en ligne de compte.

---

[8] Le tableau 5 et une analyse plus complète s'y rapportant figurent dans le document technique de Lampert et Pomeroy sur les modifications du régime fiscal fédéral envisageables (cf. pp. 54-57). Ce document analyse diverses modifications, une par une, sous l'angle de leurs retombées sur un projet d'aménagement type. Les données des colonnes 2 et 3 du tableau 5 sont dérivées de cette analyse.

Tableau 5

Évaluation des modifications du régime fiscal envisagées

	Efficacité				Équité	Valeur concrète	
	Variation des rentrées nettes après impôt par logement (en $)*		Variation du capital initial investi par logement ($)	Effet générateur d'investissements dans le secteur de l'habitation locative		Simplicité de mise en œuvre	Limitation aisée aux seuls logements neufs
	An 1	VA** (25 ans)					
Remboursement intégral de la TPS concernant les logements locatifs	182	2 597	2 553	Diminue les capitaux requis et améliore les rentrées nettes	Traitement très différent des logements locatifs par rapport à d'autres biens locatifs et à d'autres biens de première nécessité (p. ex., les denrées alimentaires)	Oui	Oui
Report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la DPA lors d'un réinvestissement dans le secteur de l'habitation locative	s/o	s/o	-	Difficile à quantifier, mais crée une source considérable de capitaux d'investissement	Traitement très différent des biens locatifs par rapport à d'autres types d'immobilisations	Oui	Oui
Hausse du taux de DPA à 5 %	213	2 079	-	Améliore les rentrées nettes après impôt	DPA accélérée prévue pour d'autres types d'investissements	Oui	Oui
Restauration de la déductibilité des frais accessoires (5 000 $)	1 721	1 129	-	Améliore les rentrées nettes après impôt	A priori, aucune iniquité	Oui	Oui
Élimination de l'impôt sur le capital concernant le logement locatif	s/o	s/o	-	Améliore les rentrées nettes après impôt	A priori, aucune iniquité	Oui	Oui
Octroi de la qualité de « petite entreprise » aux locateurs de petite envergure	s/o	s/o	-	Peu de petits locateurs interviennent dans l'aménagement de nouveaux logements	Traitement apparemment différent des investisseurs dans le secteur du logement locatif par rapport à d'autres petites entreprises nécessitant des interventions directes au jour le jour	Oui	Non
Élargissement de l'admissibilité à la défalcation des pertes attribuables à la DPA	s/o	s/o	-	Oui (pour les investisseurs autres que les sociétés exploitant une entreprise principale)	Possibilité pour les compagnies d'assurance-vie de déduire leurs pertes attribuables à la DPA de leurs autres revenus	Oui	Oui

* Variation des rentrées nettes après impôt (par rapport au traitement fiscal actuel) par logement situé dans un ensemble locatif torontois, dont les frais de construction s'élevaient à 141 400 $ (hors TPS)
** Valeur actualisée

L'efficacité

Les mesures fiscales proposées devraient toutes avoir un *plus ou moins grand* effet générateur de nouveaux logements locatifs. En effet, leur impact sera variable, plus important pour les unes que pour les autres.

Le remboursement intégral de la TPS a pour effet, dans l'immédiat, de réduire la mise de fonds requise des investisseurs et, à plus long terme, de rehausser le taux de rendement des capitaux investis. Cette mesure profiterait à *tous* les investisseurs dans le logement locatif, quels qu'ils soient, pas seulement à ceux qui paient de l'impôt sur le revenu. Le rétablissement de la déductibilité des frais accessoires aurait le plus gros impact quantifiable sur le revenu après impôt durant la première année si critique qui suit l'achèvement d'un ensemble d'habitation. Les deux des trois mesures quantifiables qui auraient la plus grande incidence sur les rentrées nettes après impôt au fil des années sont le remboursement intégral de la TPS et la majoration du taux de DPA de 4 pour 100 à 5 pour 100.

D'après l'analyse effectuée, *le remboursement intégral de la TPS sur les logements locatifs, le report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la DPA (sous réserve d'un réinvestissement dans le logement locatif), la majoration du taux de DPA et le rétablissement de la déductibilité des frais accessoires* sont les meilleurs moyens d'encourager de nouveaux investissements dans le secteur de l'habitation locative. Les autres mesures envisageables auraient elles aussi un effet favorable sur ces investissements et seraient utiles en complément des mesures précitées, mais il est peu probable qu'à elles seules elles puissent avoir un impact comparable.

L'équité

Cinq des sept mesures examinées auraient pour effet de remédier à une certaine iniquité du régime fiscal actuel en ce qui concerne le traitement des investissements dans le logement locatif par rapport à d'autres types d'investissements :

- remboursement intégral de la TPS se rapportant aux logements locatifs neufs;
- report de l'impôt sur les gains en capital et recouvrement de la DPA lors de la vente de logements locatifs, si le produit de la vente est réinvesti dans des logements locatifs neufs;
- hausse à 5 pour 100 du taux de DPA applicable aux logements locatifs neufs;
- octroi de la qualité de « petite entreprise » aux locateurs de petite envergure;
- élargissement de l'admissibilité à la défalcation des pertes attribuables à la DPA.

La valeur concrète

En ce qui concerne l'éventuelle modification du taux de DPA, l'analyse a porté sur plusieurs options générales, en plus de la majoration de ce taux à 5 pour 100. Ces options incluaient l'assouplissement de la règle de la demi-année et le remplacement de l'actuelle méthode de l'amortissement dégressif par la méthode de l'amortissement linéaire, en usage aux États-Unis. Ces changements ne sont guère considérés faisables, vu qu'ils opéreraient un remaniement de fond touchant l'ensemble du régime canadien d'imposition des revenus. C'est pourquoi uniquement la hausse du taux de DPA à 5 pour 100, dont la mise en œuvre pourrait être limitée aux seuls logements locatifs neufs, est proposée.

Tel que noté plus haut, la détaxe des logements locatifs pourrait se justifier pour des raisons d'équité (tant par rapport aux biens immobiliers commerciaux qu'à d'autres articles de première nécessité au même titre que le logement, y compris les denrées alimentaires), mais il est à craindre qu'elle ne soit guère réalisable dans la pratique à cause de son vaste impact sur les recettes fédérales et de toutes les formalités administratives qu'elle nécessiterait. C'est pourquoi la mesure préconisée est plutôt le remboursement intégral de la TPS sur les frais liés à l'aménagement de nouveaux logements locatifs.

Du point de vue de leur valeur concrète, toutes les mesures fiscales proposées sont telles qu'elles seraient plutôt aisées à mettre en œuvre, et ce au moyen de modifications des politiques et procédures fiscales comme il en intervient assez souvent. Pareillement, l'application de chacune de ces mesures pourrait être limitée, si tel était le but recherché, de sorte que leurs avantages contribuent spécifiquement à la création de logements locatifs. Cette approche permettrait de cibler les effets des mesures proposées et donc de contenir les retombées corollaires sur les recettes fiscales fédérales.

Le rapport global coûts-avantages des mesures fiscales proposées

Sous l'angle du rapport coûts-avantages, les trois mesures quantifiables (remboursement intégral de la TPS, majoration de la DPA à 5 pour 100 et déductibilité immédiate des frais accessoires) présentent manifestement des avantages nets tels qu'ils compenseraient leurs coûts pour le moins partiellement, sinon plus qu'entièrement.[9] *La création de 6 000 logements locatifs de plus grâce à la mise en œuvre de ces trois mesures aurait pour effet de pleinement couvrir les coûts associés à celle-ci, étalés sur les 21 500 logements dont la création est prévue à la base en 2002.*[10] Tout logement locatif créé au-delà de ces 6 000 logements additionnels se traduirait par un gain net en recettes fiscales fédérales, même si l'on devait assister à un certain effet de substitution (autrement dit, même si certains promoteurs abandonnaient la construction de copropriétés en faveur de la construction de logements locatifs). L'écart à combler entre l'offre et la demande de logements est tel que l'on peut s'attendre à un volume considérable de construction. Il s'ensuit que même si le niveau à partir duquel cette construction aurait un résultat net positif sur les recettes publiques (soit 6 000 logements additionnels selon notre analyse) n'était pas atteint, les incidences négatives sur les recettes fiscales seraient considérablement réduites.

L'analyse a par ailleurs porté sur les différences entre le régime d'imposition actuel du logement locatif et celui qui existait avant certaines réformes fiscales intervenues dans les années 1980 et 1990. D'après l'analyse explicative de l'impact des trois mesures clés proposées (concernant les frais accessoires, la DPA et la baisse de la taxe de vente fédérale) sur les rentrées nettes après impôt associées à un investissement locatif durant ces deux décennies, il est évident à quel point les modifications apportées au traitement fiscal du logement locatif depuis les années 1970 ont nuit au taux de rendement potentiel d'un tel investissement – et donc à l'attrait d'un investissement de cette

---

[9] Cette analyse coûts-avantages est présentée dans *Options for Changes in Federal Taxes To Encourage New Rental Construction.*

[10] La SCHL prévoit qu'en 2002, la construction immobilière au Canada inclura environ 13 500 mises en chantier de logements destinés au marché locatif; à supposer que 25 pour 100 des copropriétés mises en chantier soient elles aussi louées par la suite, s'ajoutent à cela 8 000 copropriétés locatives, ce qui donne une prévision de base de 21 500 nouveaux logements locatifs.

nature. La valeur actualisée des rentrées nettes après impôt (à l'égard des trois mesures en question) associées à un investissement dans un nouvel ensemble d'habitation locatif en 1980 était grosso modo supérieure de 21 pour 100 à ce qu'elle est en application des règles fiscales en vigueur aujourd'hui.[11]

Depuis cette époque, le régime fiscal s'est amélioré à d'autres niveaux, en particulier sur le plan des taux d'imposition des particuliers et des sociétés, qui ont baissé. Les plus forts taux d'imposition des sociétés en vigueur en 1980 auraient à l'époque réduit le taux de rendement des investissements; par contre, étant donné qu'ils se seraient appliqués au revenu des sociétés de quelque nature que ce soit, il semblerait que l'attrait relatif d'un investissement dans le logement locatif par rapport à d'autres types d'investissements était meilleur en ce temps-là qu'il ne l'est présentement.

Ensemble, les mesures d'incitation fiscale préconisées auront un effet positif en termes de regain d'activité en matière d'aménagement de logements locatifs, de liquidité accrue du marché de l'habitation locative, d'assainissement du marché du logement et d'atténuation des pressions à la hausse des loyers, alors même que d'après la recherche, la diminution des recettes fédérales et provinciales associée à ces mesures serait pour le moins partiellement contrebalancée par les recettes additionnelles dues à la création d'un plus grand nombre de logements locatifs.

4. Le financement des aménagements de nouveaux logements locatifs

Le premier rapport du Groupe de travail soulignait la nécessité d'une étude plus poussée des règles d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire appliquées par la SCHL en ce qui a trait aux nouveaux ensembles d'habitation locatifs (p. ex., concernant les primes exigées à l'égard des prêts d'un rapport prêt-valeur élevé ou encore l'établissement de la valeur d'emprunt des logements locatifs). Il recommandait aussi d'examiner par quels moyens le gouvernement provincial pourrait, le cas échéant, faciliter l'obtention d'une assurance prêt hypothécaire pour les nouveaux logements locatifs – soit directement, soit en partenariat avec la SCHL.

Les problèmes avec l'assurance prêt hypothécaire offerte par la SCHL

Les préoccupations des intervenants concernant le mandat de la SCHL

Au Canada, les constructeurs et les investisseurs qui s'intéressent à l'aménagement de nouveaux logements locatifs se heurtent à une série d'obstacles systémiques lorsqu'ils cherchent à réunir les fonds nécessaires au financement d'un projet de cette nature. Au départ, la mise de fonds personnelle dont ils doivent disposer est beaucoup plus élevée que celle attendue pour la construction de logements de propriétaires-occupants – ils doivent immobiliser davantage de capitaux à long terme. Par ailleurs, l'un des éléments clés pour l'obtention des fonds nécessaires à l'aménagement de nouveaux logements locatifs est l'assurance prêt hypothécaire, et à ce niveau, la SCHL détient essentiellement un monopole. Les intervenants dans l'industrie du logement, aussi bien les prêteurs que les investisseurs potentiels, ont des avis partagés quant au rôle de la SCHL en

---

[11] Voir le document technique de Lampert et Pomeroy sur les mesures fiscales envisageables par le gouvernement fédéral, aux pages 44 et 45.

tant que fournisseur de l'assurance prêt hypothécaire. D'un côté, l'assurance offerte par la SCHL permet d'obtenir des prêts élevés par rapport à la valeur d'emprunt, des taux d'intérêts moindres et donc un levier financier plus intéressant que dans d'autres circonstances. D'un autre côté, les démarches pour obtention de l'assurance prêt hypothécaire et les négociations afférentes sont perçues comme étant inutilement pénibles et trop aléatoires. Les intervenants aimeraient que la SCHL simplifie ses formalités administratives, assouplisse l'application de ses critères de souscription, révise ses primes à la baisse et uniformise autant que faire se peut son délai de réponse à une demande d'assurance.

Les préoccupations concernant « l'esprit d'entreprise » de la SCHL

La SCHL a pour mandat d'offrir de l'assurance prêt hypothécaire « en faisant preuve d'un esprit d'entreprise », ce qui est sans doute reflété dans ses primes et autres conditions de souscription. Faute de disposer des données actuarielles sur lesquelles la SCHL base ses décisions, il n'est guère possible de se prononcer sur la question de savoir si les conditions d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire et les primes afférentes sont raisonnables ou non par rapport aux risques considérables associés à l'octroi de prêts pour le financement de nouveaux ensembles d'habitation locatifs.

Quoi qu'il en soit, des voix se sont levées pour mettre en doute l'intérêt qu'une fonction aussi essentielle que l'assurance prêt hypothécaire soit assurée par une entreprise publique ayant pour mandat de faire preuve d'esprit d'entreprise. En effet, la SCHL peut à l'occasion, du fait de son rôle à cet égard, se trouver placée dans une situation de conflit d'intérêts : son mandat commercial limite en fait sa capacité à s'acquitter de son autre mandat, celui d'appuyer le marché du logement, et notamment de faciliter le financement de la création de logements locatifs. Bien que personne ne conteste que la vocation centrale de la SCHL soit d'offrir de l'assurance prêt hypothécaire, et ce dans un but lucratif, certains estiment que l'on oublie trop facilement son autre raison d'être, l'appui du marché du logement, et que les gros excédents projetés pour le Fonds d'assurance hypothécaire et le Fonds de garantie des titres hypothécaires, résultant en partie de règles trop prudentes en matière de souscription et de primes inutilement élevées, vont à l'encontre du but recherché. Le Groupe de travail estime que le mandat de la SCHL d'appuyer des objectifs d'intérêt public devrait faire l'objet de discussions fédérales-provinciales et que les excédents engendrés par l'assurance prêt hypothécaire et l'émission de titres hypothécaires devraient servir à consolider les réserves et donc permettre de réviser les primes à la baisse et d'assouplir les critères de souscription.

Les préoccupations concernant les excédents de la SCHL

L'excédent accumulé par la SCHL dans son Fonds d'assurance hypothécaire est mis de côté comme sorte de « coussin pour les temps difficiles », autrement dit comme provision pour les années où les non-paiements de prêts hypothécaires se multiplieraient. Cette provision dite technique est basée sur des facteurs actuariels mis au point par le Bureau du surintendant des institutions financières; en 2000, elle s'élevait à 3,5 milliards de dollars. Tout excédent restant après constitution de cette provision est soit affecté aux recettes fédérales, soit, sous réserve de l'autorisation du gouvernement fédéral, conservé par la SCHL. La SCHL exploite par ailleurs le Fonds de garantie des titres hypothécaires, qui lui aussi se trouve en situation excédentaire depuis quelques années.

De 1998 à 2000, l'excédent de fin d'année de chacun de ces deux fonds était considérable, comme le montre le tableau 6 ci-après.

Tableau 6 : Excédents de la SCHL sur 3 années dans le Fonds d'assurance hypothécaire et le Fonds de garantie des titres hypothécaires[12]

Année	Excédents en millions de dollars		Total
	Fonds d'assurance hypothécaire	Fonds de garantie des titres hypothécaires	
1998	276	44	320
1999	538	55	593
2000	940	66	1006

Le solde affecté du Fonds d'assurance hypothécaire, qui a dernièrement commencé à grimper en flèche, devrait atteindre près d'un milliard de dollars en 2001. De plus, les prévisions quinquennales (2002-2006) publiées par la SCHL dans son plan d'entreprise situent l'excédent à plus de 3 milliards de dollars d'ici 2006, abstraction faite des provisions pour non-paiements de prêts hypothécaires et des impôts sur le revenu payables au gouvernement fédéral (193 millions de dollars en 2002). La croissance économique, la bonne situation de l'emploi, des taux d'intérêt favorables et une forte demande alimentée par la confiance des consommateurs ont certainement contribué à cet excédent. L'industrie du logement a eu en 2000 sa meilleure année depuis le milieu des années 1990; une conjoncture favorable explique sans doute la diminution des cas de non-paiement et donc les plus faibles ponctions sur les fonds de réserve de la SCHL.

Le gouvernement fédéral aurait intérêt à envisager l'affectation de la totalité de l'excédent à la provision technique obligatoire de la SCHL. *En augmentant sa provision pour risques futurs, la SCHL serait à même de réévaluer ses mesures d'atténuation des risques actuelles et d'adopter une attitude moins timorée au moment de décider ou non d'assurer les prêts hypothécaires relatifs à un nouvel aménagement locatif.* Il s'agirait là d'un moyen d'aider la SCHL à renforcer son appui de la politique du gouvernement par l'entremise de ses règles d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire, conformément à ses objectifs généraux dans ses principaux secteurs d'activité.[13]

Les changements récents intervenus à la SCHL

Tel que noté précédemment, le savoir-faire de la SCHL, ses modalités et ses normes de souscription, notamment en ce qui a trait à l'établissement de la valeur d'emprunt, des conditions d'assurance et des primes afférentes, jouent un rôle déterminant sur le marché du logement canadien. La SCHL a réagi aux critiques formulées à l'égard de ses critères d'octroi d'une

---

[12] Le tableau 6 reprend des données publiées par la SCHL dans les états financiers accompagnant son rapport annuel 2000; SCHL (2001) p. 63.

[13] En ce qui concerne son secteur d'activité « Financement de l'habitation », par exemple, la SCHL s'est engagée à « favoriser une concurrence accrue dans le secteur de l'habitation et la prospérité de celui-ci au sein de l'économie nationale »; SCHL (2001) p. 7.

assurance prêt hypothécaire et de ses primes d'assurance en réduisant légèrement (de 5 pour 100 à 4,5 pour 100) les primes applicables aux prêts à rapport prêt-valeur élevé (85 pour 100), baisse qui s'est toutefois accompagnée d'une légère hausse des primes applicables aux prêts d'un rapport prêt-valeur de 71 à 80 pour 100. De plus, la SCHL applique désormais en ce qui concerne les prêts destinés à financer l'aménagement de nouveaux logements locatifs des taux de capitalisation sensibles aux forces du marché, de même que de nouveaux coefficients de couverture de la dette (CCD).

L'adoption de taux de capitalisation sensibles aux forces du marché représente une amélioration majeure par rapport à la politique « officielle » antérieure, qui consistait à appliquer un taux de capitalisation d'au moins 9 pour 100. L'analyse donne toutefois à penser que la variation du CCD minimal, de la valeur ordinaire de 1,1 (en fonction d'un taux d'intérêt de 9 pour 100 et d'une durée d'emprunt de 35 ans) à 1,3 (pour des durées d'emprunt inférieures à 10 ans) et 1,2 (pour des durées d'emprunt de 10 ans ou plus) risque en fait d'amoindrir les avantages du recours à des taux de capitalisation sensibles aux forces du marché.[14] Les nouveaux critères de souscription ne se traduiront pas par l'octroi de prêts hypothécaires plus élevés pour l'aménagement de logements locatifs si les taux d'intérêts devaient se remettre à grimper. De plus, si un investisseur dans le logement locatif tentait d'obtenir un taux d'intérêt immobilisé lors de l'achèvement des travaux de construction, les nouvelles exigences relatives au CCD minimal pourraient fort bien limiter la valeur du prêt hypothécaire auquel il est admissible à un montant moindre que ce à quoi il aurait eu droit en application des critères de souscription antérieurs.

Les modifications apportées par la SCHL à ses critères d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire et à ses primes d'assurance contribueront à répondre à certains des points soulevés par le Groupe d'étude dans son premier rapport. Reste à voir toutefois si ces modifications faciliteront une fois pour toutes l'accès aux capitaux nécessaires pour l'aménagement de logements locatifs ou si elles ne feront qu'entraîner une trêve provisoire dans le contexte des taux d'intérêt actuels, extrêmement bas. Manifestement, une décision par le gouvernement fédéral d'ajouter tout ou partie de l'excédent des fonds d'assurance et de garantie de la SCHL à la provision pour risques futurs permettrait à la SCHL d'assouplir plus encore ses mesures d'atténuation des risques, vu qu'elle réglerait une partie de ses impératifs de gestion de ces derniers.

Nul ne sait si d'autres préoccupations évoquées par les intervenants continueront d'entraver les démarches des promoteurs immobiliers cherchant à obtenir une assurance prêt hypothécaire en rapport avec l'aménagement de logements locatifs. S'il est vrai que des réserves continuent d'être émises concernant les politiques de la SCHL, plusieurs rapports donnent à penser qu'en instaurant comme elle l'a fait divers changements dans son bureau ontarien, celle-ci vise à satisfaire les attentes du public concernant son « service à la clientèle ».

---

[14] Greg Lampert et Steve Pomeroy, *Promoting a Positive Mortgage Insurance Environment for New Rental Construction*, 2002, pp. 16-18.

Les facteurs jouant sur l'octroi d'une assurance pour un aménagement locatif

Avant de réfléchir aux moyens de faciliter l'accès aux capitaux nécessaires à l'aménagement de logements locatifs, il est utile de passer en revue les facteurs qui jouent à l'heure actuelle sur les décisions d'assurer ou non des prêts hypothécaires visant le financement de logements locatifs.

Les risques inhérents à l'assurance prêt hypothécaire

Les investissements dans de nouveaux ensembles d'habitation locatifs sont risqués par nature. Les marchés subissent des corrections et les projets d'aménagement échouent à l'occasion. Ceci est particulièrement vrai en ce qui a trait aux aménagements de *nouveaux* ensembles locatifs, qui sont lancés en fonction de certaines hypothèses concernant les loyers exigibles et les coûts de construction, dont la validité n'est jamais garantie. Il convient de noter que GE Capital Assurance Hypothèque Canada, qui fait concurrence à la SCHL dans la vente d'assurances prêts hypothécaires pour les logements de propriétaires-occupants, n'offre pour le moment aucune assurance pour les aménagements locatifs, pas plus d'ailleurs que sa maison mère américaine. Sa réticence à cet égard peut s'expliquer par des considérations liées aux improndérables du lancement d'un nouveau produit, au risque que ne se produise une « antisélection » si la SCHL devait en fin de compte assurer tous les prêts les moins risqués ou encore à la perception que l'assurance prêt hypothécaire n'est pas *assez* profitable, et ce malgré les primes relativement élevées exigées par la SCHL, son unique concurrence.

Il est également intéressant de noter qu'aux États-Unis, il existe plusieurs grandes compagnies privées qui offrent de l'assurance prêt hypothécaire relative aux logements de propriétaires-occupants, sans pour autant assurer les prêts hypothécaires relatifs aux immeubles résidentiels à logements multiples. Seul le gouvernement américain (la Federal Housing Administration, par l'intermédiaire de son département du logement et du développement urbain) offre des assurances prêt hypothécaire relatives aux logements locatifs, qu'il subventionne de surcroît en vue de promouvoir certains de ses objectifs d'intérêt public spécifiques (p. ex., la création de logements locatifs destinés à des locataires à faible revenu). Cet état de fait laisse craindre que le marché de l'assurance prêt hypothécaire pour l'habitation locative ne soit pas *assez* rentable pour justifier son ouverture à la concurrence du secteur privé; de toute évidence, il s'agit là d'un secteur complexe laissant entrevoir des risques de pertes considérables, à moins d'appliquer des règles très prudentes en matière de souscription.

L'infrastructure poussée de la SCHL

Quoi que l'industrie de la promotion immobilière puisse penser des règles appliquées par la SCHL en matière de souscription et d'établissement des primes d'assurance, il serait difficile, et surtout fort coûteux, de reproduire le savoir-faire et les capacités d'analyse de celle-ci au sein d'une entité provinciale spécialement constituée dans le but d'offrir de l'assurance prêt hypothécaire, comme le laissait entendre notre premier rapport. Encore une fois, la première chose à faire devrait être pour le gouvernement fédéral d'autoriser l'affectation de l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire aux fins d'une atténuation des risques et donc d'un assouplissement des conditions d'octroi d'une assurance hypothécaire et d'une réduction des primes afférentes. Si le gouvernement fédéral était toutefois opposé à cette mesure, l'autre solution serait effectivement de constituer une entité provinciale susceptible de concurrencer la SCHL. Le gouvernement provincial pourrait à cet égard aussi forger des liens avec des entreprises commerciales disposées à concevoir des produits concurrentiels d'assurance prêt hypothécaire destinés au secteur de l'habitation locative.

La garantie du gouvernement fédéral

Les hypothèques assurées par la SCHL sont entièrement garanties par le gouvernement fédéral, qui jouit de la meilleure cote de crédit qui soit au pays. Les bailleurs de fonds sont assurés qu'en cas de catastrophe telle que le Fonds d'assurance hypothécaire de la SCHL en serait épuisé, le gouvernement du Canada assumerait la responsabilité pour tout impayé. Bien que la province de l'Ontario bénéficie elle aussi d'une solide cote de crédit, celle-ci n'est en principe pas tout à fait l'égale de celle du gouvernement fédéral. Les titres hypothécaires garantis par le gouvernement de l'Ontario ne seraient vraisemblablement pas considérées aussi sécuritaires que ceux garantis par le gouvernement du Canada, avec pour conséquence que le taux d'intérêt ajusté au risque des prêts hypothécaires consentis serait un peu plus élevé.

Les solutions à la portée de l'Ontario

Le gouvernement provincial ferait bien de continuer à exercer des pressions sur le gouvernement fédéral en faveur d'utilisations plus originales de l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire (et du Fonds de garantie des titres hypothécaires) de la SCHL, d'un assouplissement des conditions d'assurance hypothécaire de celle-ci et enfin d'une amélioration des services de financement qu'elle offre. S'il y a lieu, selon les circonstances, le gouvernement provincial devrait aussi entamer des discussions avec le secteur privé visant à ouvrir le marché de l'assurance prêt hypothécaire à la concurrence, de sorte à laisser jouer la libre concurrence et obtenir une amélioration des conditions offertes. En dernier lieu, mais il ne s'agit pas là d'une solution que le Groupe de travail préconise, le gouvernement de l'Ontario pourrait aussi mettre sur pied sa propre entité chargée d'offrir de l'assurance prêt hypothécaire.

Le gouvernement provincial aurait par ailleurs intérêt à faire pression sur le gouvernement fédéral afin que celui-ci examine les façons dont ses politiques font obstacle à la concurrence au niveau du financement du logement, plutôt que de susciter une saine concurrence. Deux exemples de ce type de politiques sont les exigences relatives à l'assurance des prêts hypothécaires d'un rapport prêt-valeur élevé et l'obligation faite aux prêteurs qui traitent avec des organismes privés (p. ex., GE Capital Assurance Hypothèque Canada) offrant de l'assurance hypothécaire de constituer des réserves de capital additionnelles.

- Il est conseillé au gouvernement fédéral d'envisager des modifications à sa *Loi sur les banques*, afin de permettre aux prêteurs d'offrir des prêts à rapports prêt-valeur plus élevés qu'à l'heure actuelle pour l'acquisition de biens immobiliers sans avoir à exiger une assurance prêt hypothécaire. Présentement, il est interdit aux institutions financières constituées sous le régime d'une loi fédérale de consentir des prêts d'un montant supérieur à 75 pour 100 de la valeur du bien hypothéqué sans exiger d'assurance prêt hypothécaire. Étant donné l'absence de concurrence, les emprunteurs désireux d'obtenir un prêt d'un rapport prêt-valeur élevé n'ont d'autre choix que de se tourner vers la SCHL. Soit dit en passant qu'aux États-Unis, l'octroi de prêts d'un rapport prêt-valeur de 80 pour 100 pour l'acquisition de biens immobiliers sans assurance prêt hypothécaire est monnaie courante. Il serait peut-être temps de revoir les exigences en vigueur ici au Canada et de permettre aux prêteurs d'assumer une part de risque additionnelle; ainsi, l'évaluation et la tarification des risques serait faite par le marché et non seulement par la SCHL.

- Lorsqu'ils font affaire avec un organisme privé offrant de l'assurance prêt hypothécaire, les prêteurs hypothécaires doivent constituer une réserve de capital, ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils consentent des prêts assurés par la SCHL, vu que ceux-ci sont entièrement garantis par le gouvernement fédéral. C'est pourquoi dans le premier cas, leurs taux d'intérêt peuvent être parfois sensiblement moins intéressants. Au moment de financer l'aménagement d'un ensemble d'habitation locatif important, même un écart modéré sur les taux d'intérêt constitue un inconvénient majeur pour les organismes privés offrant de l'assurance prêt hypothécaire et un élément qui les dissuade de vouloir assurer les prêts hypothécaires grevant ce type d'ensemble.

Sans avoir accès aux analyses actuarielles détaillées de la SCHL, il n'est guère possible d'évaluer en détail les risques que celle-ci assume lorsqu'elle offre de l'assurance prêt hypothécaire se rapportant à des ensembles d'habitation locatifs, ni de déterminer si les mesures d'atténuation des risques qu'elle utilise présentement sont adéquates. Une plus grande transparence à cet égard serait de mise. Il serait par ailleurs utile de savoir dans quelle mesure les pratiques actuelles de la SCHL reflètent les non-paiements auxquels elle a dû faire face par le passé. Ce serait là un point important à clarifier, étant donné que les prêts consentis avant 1995, donc avant que n'interviennent d'importantes réformes des conditions d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL à l'égard des logements locatifs, ne peuvent guère servir à prévoir d'éventuels non-paiements de nos jours, les critères de souscription actuels étant tellement plus stricts qu'autrefois.

À l'heure actuelle, la SCHL applique *l'ensemble* des mesures d'atténuation des risques ci-après :

- des primes d'assurance prêt hypothécaire élevées (p. ex., 4,5 pour 100 du montant emprunté en ce qui concerne les prêts ayant un rapport prêt-valeur de 85 pour 100 – ce qui revient à 4 500 $ par logement pour un prêt hypothécaire de 100 000 $ par logement);
- l'exigence d'une mise de fonds par les investisseurs d'au moins 15 pour 100;
- l'établissement de la valeur d'emprunt d'un bien en fonction du marché (selon des taux de capitalisation actualisés);
- l'exigence de CCD minimums (le résultat net d'exploitation d'un ensemble d'habitation doit être supérieur d'au moins 20 pour 100 au montant des paiements hypothécaires, 30 pour 100 dans le cas d'emprunts pour une durée inférieure à 10 ans);
- des retenues de garantie de la valeur locative (à savoir qu'elle ne débourse le montant total du prêt relatif à un ensemble d'habitation qu'après que celui-ci ait été exploité pendant une année au moins de manière satisfaisante, y compris la collecte des loyers aux taux prévus);
- d'autres garanties de l'investisseur (souvent personnelles).

Aussi importantes que soient certaines de ces mesures en termes de gestion prudente des risques, il semblerait permis de se demander si la *totalité* d'entre elles sont requises dans *toutes* les circonstances. À titre d'exemple, il semblerait qu'avec l'application scrupuleuse des normes de souscription, donc d'évaluation des risques (en vue d'établir le montant du prêt), l'exigence d'une mise de fonds minimale de 15 pour 100, les retenues de garantie de la valeur locative et les garanties personnelles exigées de l'investisseur, il devrait être possible d'assouplir les exigences en matière de CCD. Pareillement, lorsque toutes les autres mesures d'atténuation des risques sont réunies (mise de fonds, valeur d'emprunt en fonction du marché, exigences en matière de CCD, retenues de garantie locatives et autres garanties de l'investisseur), une baisse des primes d'assurance hypothécaire devrait être envisageable.

Vu la nature manifestement profitable des opérations d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL et l'absence de nouveaux prêts hypothécaires assurés par celle-ci visant la construction de logements locatifs, il semblerait que la SCHL dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir assumer davantage de risques liés à l'assurance de prêts hypothécaires destinés à financer la création de logements locatifs.

L'adoption d'un plan B par le gouvernement provincial

Si le gouvernement fédéral devait rejeter la suggestion d'employer l'excédent dont il dispose pour améliorer les conditions de financement, le gouvernement provincial ferait bien d'entamer des discussions avec les institutions financières et les assureurs du secteur privé qui pourraient être intéressés à mettre au point des produits concurrentiels pour le financement des logements locatifs.

- Ces discussions pourraient porter sur l'expansion des possibilités de financement offertes aux promoteurs d'ensembles d'habitation locatifs et sur ce que les institutions du secteur privé perçoivent comme étant des obstacles à leur percée sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire. Une fois qu'il aura mieux cerné ces questions (et ces risques), selon les indications données par le gouvernement fédéral de sa volonté d'encourager ou non la SCHL à faciliter l'obtention d'une assurance prêt hypothécaire, le gouvernement provincial pourra envisager d'assumer un rôle plus direct dans la prestation de ce type d'assurance.

Le Groupe de travail est essentiellement d'avis que le résultat idéal serait un marché de l'assurance prêt hypothécaire ouvert à la concurrence, et c'est pourquoi il estime qu'il serait bon d'étudier ce qui pourrait inciter le secteur privé à faire concurrence à la SCHL sur ce marché.

La mise sur pied d'une entité provinciale offrant de l'assurance prêt hypothécaire

Le gouvernement de l'Ontario pourrait tenter de mettre sur pied une entité provinciale qui offrirait des assurances prêt hypothécaire en parallèle à la SCHL. Ce ne serait toutefois guère une mince affaire, si l'on considère qu'il faudrait recruter du personnel hautement spécialisé et gérer d'importants risques de non-paiement, sans oublier qu'il pourrait être difficile d'arracher une part de marché à la SCHL concernant l'assurance de prêts hypothécaires destinés à financer des logements locatifs. Le gros des investisseurs s'intéressant au marché de l'habitation locative continuerait sans doute à se tourner en premier lieu vers la SCHL, vu que les prêts de celle-ci sont garantis par le gouvernement fédéral. Ainsi, la SCHL conserverait la part du lion des prêts à faible rapport prêt-valeur qui gonflent ses rentrées en primes d'assurance prêt hypothécaire sans trop d'incidence sur le risque auquel est exposé son Fonds d'assurance hypothécaire.

Selon toute vraisemblance, une telle entité provinciale d'assurance prêt hypothécaire trouverait sa clientèle parmi les investisseurs potentiels dans des logements locatifs qui se seraient faits éconduire par la SCHL. Leurs projets d'investissement représenteraient un risque tel que la SCHL préférerait ne pas s'y associer, avec comme résultat pour la nouvelle entité une antisélection qui exacerberait l'exposition au risque de la province. En cas de déclin marqué du marché locatif, le gouvernement provincial risquerait de faire face à des pertes très importantes, sans l'avantage de rentrées faisant contrepoids en provenance d'assurances consenties sur des prêts moins risqués.

Par contre, si une entité provinciale offrant de l'assurance prêt hypothécaire était en mesure de prendre une part importante du marché des prêts à faible risque visant le financement d'ensembles

d'habitation locatifs en faisant concurrence à la SCHL, les pressions normales du marché amèneraient la SCHL à réviser ses primes et autres exigences en vue de rester concurrentielle.

Tout compte fait, vu la nature fort risquée et difficile de la mise sur pied d'une telle entité, et eu égard au fait que le gouvernement de l'Ontario vise de plus en plus à se retirer de la prestation directe de services, cette solution n'a pas été retenue par le Groupe de travail.

Les leçons tirées du financement de l'habitation locative

Les changements déjà opérés à certains niveaux par la SCHL sont un excellent point de départ, mais il s'agit de trouver d'autres moyens d'encourager celle-ci à assouplir ses règles d'évaluation et d'assurance des risques, de même que ses mesures d'atténuation de ces derniers. La première chose à faire serait d'entamer un dialogue avec le gouvernement fédéral au sujet de l'utilisation de l'excédent des fonds d'assurance et de garantie de la SCHL.

Ensuite, il s'agirait de collaborer avec le gouvernement fédéral en vue de contribuer à l'avènement de conditions propices à un climat plus concurrentiel et de chercher à placer les intervenants du secteur privé susceptibles de faire concurrence à la SCHL autant que possible sur un pied d'égalité. Manifestement, à long terme, la meilleure situation en rapport avec la création de logements locatifs serait que la libre concurrence s'exerce sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire.

Dans le même temps, la province devrait demander au gouvernement fédéral qu'il examine la possibilité d'apporter des modifications à la *Loi sur les banques* de sorte à permettre aux institutions financières constituées sous le régime d'une loi fédérale d'octroyer des prêts d'un rapport prêt-valeur dépassant l'actuel plafond prescrit de 75 pour 100 pour l'acquisition de biens immobiliers. L'octroi de prêts d'un rapport prêt-valeur de 80 pour 100 sans assurance prêt hypothécaire est monnaie courante aux États-Unis; donner aux institutions financières canadiennes une marge de manœuvre similaire ouvrirait la voie à des possibilités nouvelles et originales de financement dans une telle proportion.

Enfin, en troisième et dernier lieu, suivant les résultats obtenus à l'issue des deux étapes précédentes, le gouvernement provincial ferait bien d'entamer des discussions avec les institutions financières et les assureurs du secteur privé qui pourraient être intéressés à mettre au point des produits concurrentiels pour l'assurance des prêts hypothécaires destinés à l'achat de logements locatifs.

Le Groupe de travail rejette en principe l'idée de mettre sur pied une entité provinciale qui offrirait des prêts assurance hypothécaire en concurrence avec la SCHL. Forger un partenariat avec la SCHL ou collaborer avec les institutions financières du secteur privé pour faciliter l'accès aux prêts hypothécaires semblent des solutions plus prometteuses et moins risquées que d'essayer de faire une concurrence directe à la SCHL.

5. Les applications possibles du modèle américain

La recherche effectuée pour le compte du Groupe de travail a permis de mettre en lumière et de décrire les principales mesures fiscales et les programmes d'aide au logement clés à l'origine d'un regain de la construction locative aux États-Unis.[15] L'expérience de nos voisins en matière de logement locatif renferme certainement des leçons intéressantes, mais il ne faut pas perdre de vue les vastes différences entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la conjoncture, de même que de la nature et de l'ampleur des interventions gouvernementales. Ces différences compromettent toute comparaison directe visant à trouver des applications possibles du modèle américain au contexte canadien.

Les différences au niveau de la création de logements locatifs

Entre 1970 et le début des années 1990, le Canada et les États-Unis ont traversé les mêmes périodes d'expansion et de dépression économiques, avec des retombées similaires sur le marché de l'habitation locative. Le nombre de logements locatifs construits aux États-Unis est passé d'une moyenne annuelle supérieure à 314 000 dans les années 1970 à quelque 165 000 par année au début des années 1990, marquées par un début de récession. Vers la fin des années 1990, une vague d'expansion de l'immobilier a de nouveau propulsé la construction locative annuelle à quelque 225 000 logements. Ce niveau d'activité représente un peu plus de 16 pour 100 de toutes les mises en chantier d'habitations aux États-Unis; à titre de comparaison, au Canada durant la dernière décennie, les logements locatifs représentaient 9 pour 100 des mises en chantier dans le secteur de l'habitation, proportion encore bien inférieure de nos jours, vu la baisse constante depuis quelques années de la construction de logements sociaux à l'échelle nationale. Abstraction faite des logements locatifs subventionnés par l'intermédiaire de divers programmes, la construction récente (depuis 1995) par le secteur privé aux États-Unis de logements locatifs non subventionnés est, toutes proportions gardées, presque le double de ce qu'elle est au Canada. Quoi qu'il en soit, un examen plus approfondi révèle que la grande part de logements locatifs non subventionnés créés aux États-Unis est dans une large mesure attribuable à d'importantes variations régionales dues, elles, à certains principes fondamentaux du marché immobilier qui favorisent l'aménagement de nouveaux logements locatifs, en particulier dans le Sud du pays.

Les facteurs à la clef de la création de logements aux États-Unis

Plusieurs facteurs expliquent que le niveau de construction de logements locatifs soit plus élevé (toutes proportions gardées) aux États-Unis que chez nous, entre autres des subventions gouvernementales directes et indirectes, des avantages fiscaux, un système de financement plus concurrentiel et des influences géographiques et démographiques marquées. Un facteur qui joue fortement sur le financement de cette construction est une loi obligeant les prêteurs à offrir des prêts dans des communautés à faible revenu, d'où le rôle proactif des institutions financières privées dans ce secteur. Une analyse de ces divers facteurs aide à replacer l'expérience américaine en matière d'aménagement de nouveaux logements locatifs dans son contexte et à se faire une meilleure idée des applications possibles du modèle américain au contexte canadien.

---

[15] Greg Lampert et Steve Pomeroy, *The Context for Private Rental Housing Production in the U.S.*, 2002.

Les subventions gouvernementales

La création proportionnellement plus élevée de logements locatifs aux États-Unis est en grande partie attribuable à différentes formes de subventions financées par les deniers publics, tant directes (prêts et subsides) qu'indirectes (fiscales). Bien que les modalités d'octroi de ces diverses subventions aient pu varier au fil des années, il est intéressant de noter que le gouvernement américain ne les a jamais réduites de beaucoup et encore moins éliminées (exception faite d'un bref moratoire en 1974). Les États-Unis ont plutôt poursuivi la mise à l'essai de nouvelles formes de subvention et le peaufinage des programmes existants, de sorte à donner naissance avec le temps à une gamme complète de mécanismes de soutien. Les principaux programmes actuels sont les suivants :

- Le crédit d'impôt pour la création de logements abordables (Low Income Housing Tax Credit ou LIHTC), instauré en 1986, est le fruit d'efforts entrepris ensemble par l'industrie du logement et des organismes de défense du droit à un logement abordable face à une réforme fiscale aux implications majeures pour l'aménagement de logements locatifs non subventionnés et abordables. Ce programme offre des crédits d'impôts (d'une valeur supérieure à 300 millions de dollars par année, se poursuivant pendant 10 ans) qui sont vendus à des investisseurs, le produit de cette vente servant ensuite de capital investi dans l'aménagement d'ensembles de logements à loyer abordable (75 000 logements par année en moyenne, pour un coût annuel de plus de 3,5 milliards de dollars). Les investisseurs sont naturellement incités à vendre leur bien locatif à une société d'exploitation sans but lucratif après épuisement des avantages fiscaux, donc au bout de 10 ans, ce qui garantit la préservation à long terme de l'investissement public.

- Le financement par l'émission d'obligations privilégiées, à savoir que le gouvernement de chaque État comme les administrations locales peuvent, au moyen d'obligations de financement de projets, mobiliser des capitaux pour la construction ou la remise en état de logements abordables par des sociétés à but lucratif et non lucratif.

- Un programme de subventions globales pour le développement communautaire (Community Development Block Grant), établi en 1974, qui accorde aux collectivités des subventions globales calculées suivant une formule normalisée, et ce en vue d'appuyer diverses activités de réaménagement, y compris l'aménagement de nouveaux logements locatifs. Ces subventions doivent obligatoirement être mises à profit en faveur de personnes appartenant à certaines catégories de revenu par l'intermédiaire de programmes conçus et gérés à l'échelle locale. Le gouvernement fédéral dicte les conditions d'admissibilité à ces subventions, dont il assure le financement.

- Un programme baptisé « HOME Investment Partnership Program », similaire au précédent, qui finance l'aménagement de nouveaux logements locatifs et la rénovation de logements locatifs existants, de même que des programmes d'aide pour l'accession à la propriété, au moyen de subventions globales elles aussi calculées suivant une formule normalisée.

- Toute une gamme d'autres programmes de moindre envergure qui appuient le financement de logements subventionnés, y compris un programme d'assurance prêt hypothécaire offert par la Federal Housing Administration (FHA) servant presque exclusivement à faciliter le financement de logements abordables.

Le succès de ces programmes aux États-Unis reflète la détermination des pouvoirs publics américains à appuyer l'aménagement de logements subventionnés dans ce pays. Ensemble, ces programmes sont à l'origine d'environ 47 pour 100 des logements locatifs mis en chantier depuis une dizaine d'années aux États-Unis. En tout, les quatre principaux programmes américains de soutien du logement locatif représentent des dépenses fédérales annuelles de plus de 10 milliards de dollars. Qui plus est, la majorité de ces mécanismes de soutien public sont en place depuis si longtemps qu'ils apportent au marché un degré de stabilité et de prévisibilité si souvent absent au Canada. Enfin, il est important de noter que le recours aux programmes de subvention américains a généralement lieu de façon complémentaire, et cette complémentarité inhérente fait des mécanismes de soutien offerts une gamme vraiment au point.

Ce système éprouvé semble très bien convenir aux intervenants sur le marché américain, constructeurs, investisseurs ou prêteurs, tout en servant de politique gouvernementale qui appuie les initiatives visant à satisfaire les besoins des ménages à revenu modeste. La plupart des programmes précités sont ciblés en fonction du revenu de leurs bénéficiaires. D'ordinaire, les revenus visés sont basés sur un coefficient du revenu moyen des familles par secteur, allant de 60 pour 100 (en ce qui concerne le crédit d'impôt pour la création de logements abordables) à 120 pour 100 (financement par émission d'obligations hypothécaires). Concrètement, cela signifie que les logements ainsi financés sont destinés aux ménages de salariés à revenu modeste, tels que de jeunes familles dont les gagne-pain sont en début de carrière, par exemple dans l'enseignement, la police ou les services de pompiers, mais pas nécessairement aux ménages les plus démunis. En conséquence, la plupart de ces programmes mènent à la création de logements au loyer du marché de milieu de gamme. Des subventions additionnelles, voire des allocations de logement, servent à répondre aux besoins des plus nécessiteux.

Les projets en quête de financement sont souvent plus vastes que le simple aménagement de nouveaux logements locatifs, pouvant inclure la remise en état de logements existants ou la création de programmes d'aide pour l'accession à la propriété et s'inscrire dans le cadre d'efforts généraux de revitalisation d'un quartier. Le secteur privé est essentiellement et *de facto* associé aux efforts visant à atteindre les objectifs d'intérêt public en matière de création de logements abordables.

Les avantages fiscaux

Les investisseurs bénéficient d'avantages fiscaux plus généreux aux États-Unis qu'au Canada. Cette distinction est particulièrement marquée en ce qui concerne le traitement fiscal des gains en capital et des amortissements, deux domaines à l'égard desquels le présent rapport recommande des améliorations dans le sens d'un alignement avec la situation américaine.

Les investisseurs américains sont autorisés à mettre leurs biens en commun aux fins du calcul des gains en capital, de telle manière qu'au moment de la vente de l'un d'eux, ce calcul est basé sur l'ensemble des biens détenus, pas sur le seul bien mis en vente. Par ailleurs, il leur est possible de reporter la totalité de leurs gains en capital ou de leur récupération de déduction pour amortissement suite à la vente d'un bien s'ils réinvestissent le produit de cette vente dans un autre bien de valeur égale ou supérieure. Ces avantages améliorent la liquidité des biens et garantissent la disponibilité de capitaux aux fins d'investissement dans l'aménagement de nouveaux logements locatifs.

En ce qui a trait au traitement fiscal de l'amortissement, la loi américaine autorise un amortissement plus rapide des biens locatifs que la loi canadienne, suivant la méthode de l'amortissement *linéaire* (au taux effectif de 3,64 pour 100, la valeur amortie étant établie au prorata la première année) et ce sur 27,5 années. Cette méthode est plus avantageuse que l'amortissement *dégressif* en usage au Canada (à raison de 4 pour 100 par année, la moitié de ce taux seulement étant autorisé la première année). Les investisseurs américains sont donc en mesure de réduire leur revenu imposable davantage, ce qui améliore le taux de rendement après impôt de leurs investissements.

Les principes fondamentaux du marché et les facteurs démographiques

Particularité intéressante, aux États-Unis, les aménagements de logements locatifs sont les plus nombreux au Sud du pays (60 pour 100 du total de l'habitation locative), ce qui cause une distorsion des données relatives à nos voisins américains en général. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la quantité disproportionnée de logements locatifs créés au Sud des États-Unis, la rapide croissance démographique, la forte demande, les moindres coûts d'aménagement, le nombre limité de mesures visant à circonscrire la croissance, un climat d'investissement favorable, un cadre de réglementation prévisible ou encore des impôts fonciers et des redevances locales moins élevés, pour n'en citer que quelques-uns.

Les facteurs déterminant la robustesse de la création de logements locatifs non subventionnés sont la présence de bons indicateurs de base du marché (p. ex., coûts faibles/rendement intéressant) et la nature du marché lui-même (notamment sur le plan historique et sur le plan de la relation entre le gouvernement et l'industrie, de la démographie ou de l'offre et de la demande). Ceci est surtout mis en évidence par l'impact considérable sur les niveaux de production locative nationaux de la création de logements locatifs non subventionnés au Sud des États-Unis, où la conjoncture y est particulièrement favorable.

L'influence du secteur des copropriétés

Contrairement à ce qui est le cas au Canada, les copropriétés ne représentent pas même 20 pour 100 des mises en chantier d'habitations multifamiliales aux États-Unis, tandis que la construction de logements locatifs occupe une place bien plus importante, à savoir 80 pour 100 de la construction). Au Canada, la situation est toutefois inversée. Ici, les copropriétés sont la norme, surtout dans les grands centres urbains, où les terrains sont plus coûteux. Vu qu'elles offrent en général un meilleur taux de rendement aux investisseurs, les copropriétés sont souvent chères, ce qui par ricochet tend à faire grimper le coût des terrains, parfois tant et si bien que les aménagements locatifs n'ont plus aucune chance de leur faire concurrence, sauf dans le plus haut de gamme.

L'accès au financement

La principale différence entre les deux pays en termes d'accès au financement est l'existence aux États-Unis d'un marché plus varié et plus concurrentiel, généralement favorable à l'emprunt. Le marché canadien, par contre, est fortement influencé par le rôle dominant de la SCHL dans le domaine de l'assurance prêt hypothécaire, une assurance prescrite par la loi pour la construction de logements locatifs lorsque le rapport prêt-valeur dépasse 75 pour 100. Des différences se font aussi sentir à l'égard des critères d'octroi d'un prêt hypothécaire. Aux États-Unis, les promoteurs immobiliers qui veulent aménager un ensemble d'habitation locatif peuvent obtenir des prêts d'un rapport prêt-valeur de 80 pour 100 sans être tenus d'acheter de l'assurance prêt hypothécaire; ces prêts sont assortis d'une prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus élevés. Les coefficients de couverture de la dette (CCD) appliqués aux États-Unis sont similaires aux nouveaux CCD

annoncés par la SCHL (soit de 1,25 à 1,30), mais les prêts américains ne sont pas soumis à des garanties et engagements aussi lourds que les prêts à rapports prêt-valeur élevés assurés par la SCHL.

Par ailleurs, les banques américaines sont légalement obligées d'offrir des prêts partout où elles font des bénéfices, y compris au sein des communautés à faible revenu. Cette exigence vise à réduire ou compenser d'éventuelles pratiques discriminatoires en matière d'octroi de prêts, en particulier envers les minorités raciales ou les quartiers pauvres. La loi en question, adoptée en 1979 et baptisée *Community Reinvestment Act*, est en très grande mesure responsable de l'intérêt que les intervenants privés du secteur des finances américain portent aux questions touchant le logement abordable.

Bien que l'accès aux capitaux nécessaires pour financer la création de logements locatifs privés ne semble pas poser de problème aux États-Unis et s'avère en fin de compte être comparable à ce qu'il est au Canada, il n'en reste pas moins que les modalités du financement des logements locatifs abordables par le secteur privé sont plus avantageuses aux États-Unis.

Les leçons tirées de l'expérience américaine

Un examen des leçons que le Canada peut tirer de l'expérience américaine en matière d'aménagement de logements locatifs mène aux constatations suivantes, présentées ici de façon sommaire :

- l'expérience américaine montre clairement que les facteurs déterminant la rentabilité des aménagements locatifs sont variés. L'essentiel est faire en sorte que les indicateurs de base du marché soient favorables à ce type d'aménagement et d'éliminer tout obstacle majeur, s'il y en a. Ensuite, une fois que les indicateurs de base du marché rendent la création de logements locatifs attrayante et mettent tous les intervenants sur un pied d'égalité, d'autres mesures s'imposent pour encourager la création de logements à loyers plus abordables et veiller à ce que cette abordabilité se maintienne (ce qui aux États-Unis se fait par l'intermédiaires d'incitatifs à la propriété à long terme des logements par des organismes à but non lucratif);

- Un peu partout aux États-Unis, sauf dans les États du Sud, les mêmes problèmes se posent qu'au Canada en termes de création de logements et d'abordabilité insuffisantes. Les États du Sud présentent les meilleurs indicateurs de base du marché, en ce sens que les valeurs dépassent les coûts, compte tenu de la main-d'œuvre et des terrains pas chers. Ces faibles coûts sont fonction de la quasi-absence de mesures de restriction de la croissance et du fait que les aménagements se font dans des zones de banlieue où les terrains sont bon marché. De plus, les faibles taux de l'impôt foncier et des redevances d'aménagement réduisent le montant des prélèvements publics associés aux aménagements. Il se peut que bon nombre de municipalités américaines soient à même de se contenter de moindres recettes de ces deux sources, parce que le gouvernement de leur État et le gouvernement fédéral sont comparativement généreux sur le plan de l'octroi de subventions globales et de paiements de transfert prévus pour contribuer à couvrir le coût de la croissance. Une recherche plus poussée s'avère nécessaire pour saisir l'impact des accords fiscaux intergouvernementaux aux États-Unis sur les coûts liés à l'aménagement de logements locatifs et l'effet que des

politiques similaires pourraient avoir ici en Ontario. En tout cas, nous assistons de nos jours en Ontario à de sérieuses discussions concernant d'éventuelles sources de recettes additionnelles pour les municipalités : il importe avant tout de ne pas omettre de ces discussions ce qui est pour les municipalités une responsabilité assez récente, le logement.

- L'examen des redevances d'aménagement locales devrait se faire dans le contexte plus général des pouvoirs de taxation des gouvernements, des paiements de transfert et de la répartition des responsabilités en matière de services publics. C'est pourquoi il pourrait être indiqué d'étudier la possibilité d'une participation fédérale et provinciale aux coûts liés à la croissance auxquels les collectivités locales doivent faire face. En Ontario, par exemple, les municipalités s'entendent à dire que le gouvernement fédéral devrait débloquer des fonds pour soulager le fardeau financier sous lequel quantité d'entre elles ploient alors qu'elles font tout leur possible pour absorber les vastes nombres de nouveaux venus au Canada chaque année et leur fournir les services nécessaires. Enfin, le modèle américain d'émission d'obligations de financement de projets visant à permettre aux municipalités de réunir des capitaux pour le logement et d'autres investissements liés à la croissance mérite un examen plus attentif. À notre connaissance, le gouvernement provincial étudie la possibilité d'émettre ce type d'obligations, et nous l'appuyons pleinement. Selon nous, les logements devraient faire partie du type d'infrastructure que les fonds recueillis de cette manière pourront servir à financer.

- Les États-Unis se sont aussi dotés de mécanismes de subvention additionnels basés sur le marché, qui sont étroitement surveillés. Des subventions fiscales, sous forme de crédits d'impôt (tels que celui pour la création de logements abordables, le Low Income Housing Tax Credit ou LIHTC) attirent des capitaux d'investissements privés, que leurs investisseurs tiennent à préserver. Cette approche attire la participation active de ces investisseurs privés et contribue à rendre le marché plus concurrentiel. Parallèlement, des politiques d'intérêt public veillent à ce que ces subventions produisent des résultats positifs : c'est le cas par exemple des incitatifs poussant les investisseurs à vendre leur bien locatif à un organisme à but non lucratif, ce qui garantit la poursuite à long terme de l'objectif initial en matière d'abordabilité.[16]

- Le régime fiscal fait l'objet de moins de débats aux États-Unis qu'avant la réforme majeure intervenue en 1986 qui a éliminé l'amortissement accéléré et un traitement fiscal extrêmement privilégié. Néanmoins, les investissements dans le secteur du logement locatif restent plus avantageux pour les investisseurs aux États-Unis, en particulier en ce qui a trait aux possibilités de mise en commun des biens locatifs aux fins du calcul des gains en capital, aux dispositions de roulement (autrement de transfert des biens en franchise d'[illegible]), à la méthode d'amortissement ou encore à l'absence de taxe sur la vente fédérale. Suite a cette réforme, le crédit d'impôt pour la création de logements abordables a remplacé les avantages fiscaux antérieurs plus généreux par un programme de dépenses fiscales beaucoup plus ciblé. Dans la mesure où le crédit d'impôt pour la création de logements

---

[16] Cette façon de faire incite les investisseurs à vendre leur bien locatif à une société d'exploitation à but non lucratif après épuisement des avantages fiscaux (donc au bout de 10 ans), ce qui garantit la poursuite des objectifs en matière d'abordabilité et la préservation à long terme de l'investissement public.

abordables s'est imposé comme principal moteur de l'aménagement de logements à loyer modéré, le gouvernement américain s'est abstenu d'autres réformes fiscales. Quoiqu'il s'agisse d'un crédit d'impôt, le LIHTC n'est pas accessible « de plein droit », mais relativement restrictif en ce qui a trait aux aménagements qui y donnent droit, et il repose sur un réseau de mise en œuvre complexe dont font partie les organismes de financement du logement de chaque État, qui répartissent les crédits fédéraux entre les ensembles d'habitation admissibles, et ce à l'issue d'un processus concurrentiel.

- L'accès aux capitaux nécessaires pour financer l'aménagement de logements locatifs *non subventionnés* ne pose guère de problème aux États-Unis, mais il peut en être autrement à l'égard des logements *subventionnés* ou *abordables*.[17] Chez nos voisins, la politique du gouvernement fédéral en matière d'assurance prêt hypothécaire est presque exclusivement axée sur le financement de logements abordables. Cela se traduit notamment par des subventions directes pour les primes des programmes d'assurance prêt hypothécaire exploités par le gouvernement (tels que le programme d'assurance pour les habitations multifamiliales offert par la Federal Housing Administration). Cette politique exige aussi des « entreprises subventionnées par le gouvernement » – des entreprises privées initialement constituées comme organismes publics (p. ex., Fannie Mae, Freddie Mac), auxquelles le gouvernement fédéral garantit implicitement une cote de crédit très concurrentielle – qu'elles se conforment à certains objectifs en matière de logements abordables en veillant à l'octroi de prêts hypothécaires pour l'aménagement d'ensembles de logements locatifs aux loyers abordables.

- En ce qui concerne les logements privés non subventionnés, la rentabilité de leur aménagement est tributaire d'une conjoncture solide. Tel qu'indiqué plus haut, la création de logements non subventionnés est la plus forte au Sud des États-Unis, où les conditions du marché semblent s'y prêter mieux qu'ailleurs. Le cadre réglementaire et le régime fiscal sont aussi avantageux pour ce marché. La création de logements non subventionnés est plus limitée dans les autres régions américaines, même comparable (toutes proportions gardées) à ce qui se fait au Canada. Essentiellement, les indicateurs de base du marché ne sont au point pratiquement nulle part dans l'un ou l'autre pays, sauf pour ce qui est du marché du logement de haut de gamme. Ceci étant dit, il est évident que le type d'améliorations suggérées dans le présent rapport aurait des retombées considérables sur l'instauration de conditions du marché plus favorables.

- Les politiques publiques peuvent jouer sur les conditions du marché. Les politiques relatives à l'impôt foncier et à la réglementation des loyers, par exemple, peuvent avoir des répercussions sur les résultats nets d'exploitation, et donc sur la valeur des biens et la motivation à investir. Le gouvernement de l'Ontario a déjà adopté la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*, qui autorise les locateurs à exiger le loyer du marché pour un logement qu'un locataire libère et qui offre aux municipalités la possibilité de réduire l'impôt foncier et les autres redevances qu'elles prélèvent. De ce fait, les possibilités

---

[17] Aux États-Unis, les logements « abordables »sont en majorité occupés par des locataires plutôt jeunes, en début de carrière (dont le revenu moyen se situe aux alentours de 30 à 40 000 $) dans un métier ou une profession subalterne; il s'agit là-bas d'une expression interchangeable avec logement « au loyer du marché ».

d'interventions plus poussées à l'échelle locale pour rehausser l'attrait de l'aménagement de nouveaux logements locatifs pourraient être limitées.

Dans l'ensemble, l'approche américaine produit de meilleurs résultats sur le plan de l'aménagement de nouveaux logements locatifs. Il est clair que les États-Unis ont accepté la mixité du marché de l'habitation locative et ont, au fil du temps, adopté une approche plus équilibrée réservant un rôle actif à chacun des secteurs privé, public et à but non lucratif. S'ajoute à cela un climat financier fiable et relativement stable garantissant qu'une partie des nouveaux logements locatifs soient abordables pour les locataires à revenu modeste. Les États-Unis dressent aussi moins d'obstacles au marché du logement locatif et aident à subventionner le coût de l'assurance prêt hypothécaire dans les rares situations où une telle assurance est disponible.

Au cours des quelques années à venir, à mesure que les différents niveaux de gouvernement au Canada poursuivront leurs efforts pour améliorer les conditions du marché et appuyer l'aménagement de logements abordables, ils auront sans doute bien des choses à apprendre de l'expérience américaine. Les constatations les plus instructives sont entre autres le fait qu'une participation active de tous les secteurs est indispensable, qu'il importe que les conditions du marché et le régime fiscal soient plus attrayants pour les investisseurs et qu'une aide financière considérable sous forme de suppléments au loyer ou d'allocations-logement, voire les deux, est toujours nécessaire en vue de rendre le logement abordable pour les personnes les plus nécessiteuses. Tel qu'indiqué plus tôt dans ce rapport, nous penchons en faveur du recours à des allocations-logement, un mécanisme sensible au marché qui offre de l'aide directement aux personnes qui en ont besoin et les laisse choisir leur logement, ce qui, là aussi, favorise la concurrence sur le marché.

Dans l'ensemble, le modèle américain a mené à un climat plus constant et prévisible pour les investisseurs. Depuis la réforme fiscale de 1986 et l'instauration du crédit d'impôt pour la création de logements abordables comme principale dépense fiscale consacrée à la promotion de l'offre de logements abordables, peu de modifications sont intervenues dans le régime fiscal ou les programmes liés au logement aux États-Unis, ce qui a mis en confiance les particuliers et les sociétés intéressés à investir à long terme dans le secteur de l'habitation locative. Or, on ne saurait trop insister sur l'importance pour les investisseurs d'un climat relativement constant et prévisible.

6. Conclusions

La stimulation de l'offre de nouveaux logements locatifs

La principale explication au manque d'investissements dans la création de nouveaux logements locatifs en Ontario est que ce type d'investissement n'est pas rentable. Certaines conditions fondamentales du marché contribuent à cette réalité (p. ex., la concurrence du marché provincial des copropriétés en pleine ébullition, qui fait grimper le coût des terrains à bâtir), mais le régime fiscal et le cadre de réglementation y sont aussi pour quelque chose, en ce sens qu'ils ont eu un effet dissuasif sur les investisseurs. Vu l'apparente reprise économique, les constructeurs semblent prêts à s'intéresser de nouveau au marché de l'habitation locative, en particulier dans le haut de gamme, là où les recettes et les taux de rendement potentiels sont les plus élevés. Même si la création de logements se faisait dans le haut de gamme, elle serait bienvenue, vu qu'elle ajouterait de la

liquidité au marché et permettrait d'atténuer quelque peu les pressions qui s'exercent sur le parc de logements disponibles. Les logements neufs de haut de gamme attirent les locataires à revenu élevé et libèrent des logements moins coûteux pour d'autres. Ceci étant dit, les gouvernements doivent néanmoins garder pour objectif d'encourager les promoteurs immobiliers à construire des logements pour le milieu de gamme – objectif qui revient tel un fil conducteur dans toutes les discussions du Groupe de travail.

L'offre de logements locatifs est un problème complexe à plusieurs facettes. Il concerne les trois niveaux de gouvernement, de même que d'autres intervenants importants dans les secteurs des banques, de l'assurance, de l'aménagement immobilier et des investissements institutionnels. Bien entendu, il concerne aussi les personnes qui cherchent à louer un logement, les locataires existants et tous ceux et celles au sein des collectivités qui réclament une multiplication des logements abordables, y compris des logements pour les familles sans abri et les particuliers les plus démunis. Bien qu'il appartienne évidemment aussi au gouvernement d'envisager dans ce domaine des politiques et des solutions reflétant la demande, la meilleure façon d'influer sur le *marché* est par l'intermédiaire d'initiatives gouvernementales conjointes visant à améliorer la conjoncture du logement et la façon dont le système fonctionne. Des initiatives gouvernementales susceptibles de donner un regain au marché et d'amener des conditions plus propices à la création de logements locatifs dans toutes les gammes de prix sont non seulement possibles, elles sont requises d'urgence. Nous soulignons dans notre rapport que deux prochaines étapes très importantes seront la modification du régime fiscal et celle des règles d'obtention d'une assurance prêt hypothécaire.

L'expérience américaine peut s'avérer utile en ce qui a trait à la concertation des divers intervenants. Aux États-Unis, le marché du logement fonctionne le mieux là où il reflète une participation active à la fois du secteur public, du secteur privé et du secteur à but non lucratif. Les promoteurs chevronnés du secteur privé contribuent raisonnablement à l'offre de logements locatifs en faisant activement appel aux programmes de subvention gouvernementaux et à la coopération du secteur à but non lucratif pour créer des logements locatifs en général, et des logements abordables en particulier (souvent massivement subventionnés).

Ce qui est attendu au Canada de chacun des trois secteurs à l'égard de leurs rôles respectifs, de leurs relations et des résultats visés ne semble pas aussi clair et précis qu'aux États-Unis. Il ne sera par ailleurs guère commode de reprendre dans le contexte canadien du logement des solutions américaines, même celles qui ont fait leurs preuves là-bas. Une délimitation bien nette et constante des rôles du secteur public, du secteur privé et du secteur à but non lucratif est toutefois indispensable au maintien d'un secteur actif de logements abordables. L'expérience américaine semble suggérer que les risques liés à l'aménagement de logements sont de préférence laissés au seul secteur privé, et pourtant le secteur à but non lucratif peut adopter un rôle très actif, soit en forgeant des partenariats avec des promoteurs privés, soit en gérant l'aménagement de logements abordables axés sur les besoins de la collectivité. Un thème qui revient souvent dans la recherche effectuée pour le compte du Groupe de travail est que ni cadre de réglementation, ni le régime fiscal, ne devraient entraver la rentabilité des aménagements de logements locatifs. Cette considération est particulièrement importante en ce qui concerne le secteur privé, qui n'a presque pas construit de logements locatifs depuis bien des années.

Au Canada, au fil des années, la politique officielle en matière de logements locatifs est devenue trop inconstante, faisant maintes fois volte-face dans sa dépendance envers un secteur ou un autre.

Trop peu d'attention a été prêtée à la santé fondamentale du marché. De plus, aucun effort soutenu n'a été déployé comme il se doit pour mettre en place un secteur de l'habitation locative robuste et équilibré, dont tous les intervenants connaissent et savent efficacement assumer leurs rôles respectifs, et où l'on assiste à la création de logements adaptés aux besoins d'une vaste gamme de consommateurs.

Les prochaines étapes

Le Groupe de travail a recueilli les avis de spécialistes sur trois points clés soulevés dans son premier rapport, à savoir les répercussions des modifications envisageables au régime fiscal fédéral, les retombées des exigences de la SCHL en matière d'assurance prêt hypothécaire et la dynamique des principaux leviers d'ordre fiscal ou associés aux programmes qui font leur effet sur le marché du logement locatif américain, autant de points que le Groupe de travail a examinés en détail.

D'après la recherche effectuée pour le compte du Groupe de travail, tout donne à croire qu'il y va de l'intérêt du gouvernement de prendre des mesures à l'égard des points examinés dans le présent rapport. Un traitement fiscal plus favorable des logements locatifs, associé à un assouplissement des conditions d'obtention d'une assurance prêt hypothécaire, entrainerait sans aucun doute un regain d'activité au niveau de l'aménagement de logements locatifs. En définitive, nous sommes d'avis qu'il serait bon de permettre une plus grande présence du secteur privé dans le marché de l'assurance prêt hypothécaire, ce qui le rendrait plus concurrentiel pour le bien de tous ses intervenants. Nous avons également cerné des possibilités tout à fait raisonnables de modification de la *Loi sur les banques* et des exigences en matière de capital de réserve auxquelles doivent satisfaire les organismes privés offrant de l'assurance prêt hypothécaire qui aboutiraient elles aussi à une plus grande concurrence sur le marché des capitaux.

Nous avons bien conscience que tous les niveaux de gouvernement réalisent aujourd'hui parfaitement l'importance d'améliorer la conjoncture relative à la création de logements locatifs. Le fait est que de nombreuses améliorations ont déjà vu le jour, d'où notre position que la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre rapport devraient former la base d'une prochaine série d'améliorations. Il va sans dire que les indicateurs de base du marché, aussi bien les taux d'intérêt, les prix des terrains à bâtir, etc., resteront des facteurs dominants. Toutefois, même à supposer que tous ces facteurs soient favorables, comme la plupart le sont aujourd'hui, faute du genre d'améliorations que nous préconisons, la construction de logements locatifs risque fort de rester très limitée. Les mesures que nous proposons dans le présent rapport devraient remédier à ce problème.

Enfin, il ressort de notre recherche que le coût pour le gouvernement des mesures proposées serait négligeable. De toute évidence, la création de logements locatifs engendre de l'activité économique et des recettes fiscales. De plus, il semblerait que ces recettes additionnelles combleront une grande partie, sinon la totalité, des dépenses fiscales directes associées à la mise en œuvre de nos propositions, le cas échéant.

De nos jours, les constructeurs semblent prêts à s'intéresser de nouveau au marché de l'habitation locative, en particulier dans le haut de gamme, là où les recettes et les taux de rendement potentiels sont les plus élevés. Comme nous l'avons déjà dit, la création de logements dans le haut de gamme ajouterait de la liquidité au marché et permettrait d'atténuer quelque peu les pressions qui s'exercent

sur le parc de logements disponibles. Les logements neufs de haut de gamme attirent les locataires à revenu élevé et libèrent des logements moins coûteux pour d'autres. Ceci étant dit, les gouvernements doivent néanmoins garder pour objectif d'encourager les promoteurs immobiliers à construire des logements pour le milieu de gamme – objectif qui revient tel un fil conducteur dans toutes les discussions du Groupe de travail. Nous sommes convaincus que la mise en œuvre des mesures proposées dans ce rapport représenterait un pas important dans ce sens.

7. Résumé et recommandations

La stimulation des investissements par des mesures fiscales

La première chose à faire est de prendre les mesures nécessaires pour permettre au marché de l'habitation locative de se redresser de lui-même et en revenir à des conditions plus propices aux investissements dans ce secteur. Une partie de ces conditions plus propices aux investissements ont trait à la taxation et aux moyens de réduire les coûts des aménagements locatifs et leur taux de rendement après impôt, surtout dans les premières années si cruciales qui suivent l'achèvement d'un nouvel ensemble d'habitation locatif. L'analyse fait ressortir que le taux de rendement actualisé après impôt de ces investissements en application des règles qui régissaient en 1980 trois aspects modifiés depuis (les frais accessoires, la déduction pour amortissement et la taxe fédérale sur la vente, plus basse à l'époque) était environ 21 pour 100 supérieur à celui que les règles actuelles permettent d'obtenir. (S'il est vrai que les taux d'imposition des sociétés plus élevés en vigueur en 1980 auraient à l'époque réduit le taux de rendement des investissements, ces taux se seraient appliqués au revenu des sociétés de quelque nature qu'il ait été, et de ce fait il semblerait que l'attrait relatif d'un investissement dans le logement locatif par rapport à d'autres types d'investissements était meilleur en ce temps-là qu'il ne l'est présentement.)

Le présent rapport cerne une série de mesures fiscales que le gouvernement fédéral pourrait prendre pour rétablir un climat et un traitement fiscal plus attrayants et plus souples pour les investissements dans les nouveaux logements locatifs. Il recommande la prise en considération par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de *l'ensemble des sept* mesures fiscales proposées, et ce en rapport avec leur cadre d'action général en matière de logement. Quatre de ces mesures devraient toutefois s'avérer particulièrement efficaces et méritent à ce titre une attention particulière, à savoir *le remboursement intégral de la TPS sur les logements locatifs, le report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la DPA (sous réserve d'un réinvestissement dans le logement locatif), la majoration du taux de DPA à 5 pour 100 et le rétablissement de la déductibilité des frais accessoires jusqu'à concurrence de 5 000 $*. Parallèlement, la province aurait intérêt à procéder à un examen similaire de l'application de la taxe de vente provinciale (TVP) sur les ensembles d'habitation locatifs et d'envisager des modifications similaires à celles que pourrait adopter le gouvernement fédéral au niveau de son régime fiscal.

Ces modifications présentent des avantages pour le gouvernement fédéral. Il ressort des analyses de rentabilité effectuées que seulement trois de ces mesures (le remboursement intégral de la TPS, la majoration à 5 pour 100 de la DPA et la déductibilité immédiate de 5 000 $ de frais accessoires) sont susceptibles d'engendrer des recettes nettes pour le gouvernement fédéral plus que suffisantes pour combler les dépenses fiscales qu'entraîneraient ces modification.s. La création de 6 000 logements, sinon plus, à laquelle devraient mener ces modifications couvrira la totalité des

coûts de ces dernières; *toute création de logements dépassant ces attentes engendrerait une augmentation nette des recettes fédérales.*

Bien entendu, la hausse nette des mises en chantier (et ses répercussions sur les recettes publiques) dépendront à la fois de l'ampleur des mesures fiscales et de l'idée que les entrepreneurs se feront de leur impact sur la rentabilité d'éventuels projets. Il pourrait aussi se produire un phénomène de substitution, en ce sens que la mise en chantier d'un plus grand nombre de logements locatifs de haut de gamme pourrait se traduire par une diminution de la construction de copropriétés. Ceci étant dit, vu la pénurie de logements locatifs quasiment généralisée dans les centres urbains canadiens, la construction de logements locatifs ne devrait pas de si tôt exercer un frein notable sur les autres mises en chantier.

Il est par ailleurs évident que les mesures fiscales se ressentiront sur les recettes provinciales, et une analyse plus poussée s'impose à cet égard. Lorsque l'on quantifie toutefois le différentiel des avantages et des coûts de deux des mesures proposées (la majoration du taux de DPA à 5 pour 100 et la déductibilité immédiate des frais accessoires jusqu'à concurrence de 5 000 $), il apparaît que les coûts de ces modifications pour l'Ontario seront, ne serait-ce qu'en partie, contrebalancés par des avantages nets.

Un véritable effort va devoir être fourni par l'industrie et les autres personnes et groupes s'intéressant au « dossier » du logement pour travailler avec les ministres des Finances à la mise en œuvre des modifications qui s'imposent. La SCHL devrait s'associer activement à cet effort. En plus de rechercher un consensus au niveau national, les gouvernements fédéral et provincial feraient bien de collaborer à la résolution de problèmes communs touchant ce dossier. À titre d'exemple, le gouvernement de l'Ontario aurait intérêt à discuter avec le gouvernement fédéral des accords fiscaux conclus avec les municipalités, afin de déterminer s'ils sont toujours adéquats, vu les redevances locales dont le prélèvement s'avère nécessaire de nos jours pour couvrir le coût de la croissance. Les discussions de la province avec Ottawa devraient aussi porter sur les avantages que pourraient présenter la conception et l'application d'un crédit d'impôt, adapté du modèle américain, pour recueillir des capitaux privés à investir dans l'aménagement d'ensembles d'habitation locatifs. Enfin, dans le même temps, le gouvernement provincial a intérêt à examiner en détail une possible émission d'obligations libres d'impôts visant à permettre aux municipalités de mobiliser les fonds nécessaires pour financer le logement et d'autres investissements liés à la croissance.[18]

Recommandation n° 1 :
Il est recommandé au gouvernement provincial d'inviter ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à discuter des mesures fiscales suivantes touchant la création de logements locatifs, en ordre décroissant de priorité :

---

[18] Dans son budget 2002, le gouvernement provincial annonçait son intention d'émettre des obligations libres d'impôt (qualifiées d'obligations de financement de projets) pour financer des projets d'immobilisations. Il compte consulter les municipalités quant à l'usage que celles-ci pourront faire des capitaux mobilisés grâce à la vente de ces obligations pour réduire leurs coûts de financement des dépenses d'infrastructure. Dans leur conception actuelle, ces obligations ne pourraient *pas* être émises par les municipalités elles-mêmes, mais celles-ci pourraient accéder aux capitaux recueillis à l'aide de ces obligations par l'intermédiaire d'un organisme de financement provincial.

- **remboursement intégral de la taxe sur les produits et services (TPS) se rapportant aux logements locatifs neufs;**
- **report de l'impôt sur les gains en capital et de la récupération de la déduction pour amortissement (DPA) lors de la vente de logements locatifs, si le produit de la vente est réinvesti dans des logements locatifs neufs;**
- **hausse à 5 pour 100 du taux de DPA applicable aux logements locatifs neufs;**
- **restauration de la déductibilité de 5 000 $ de frais accessoires liés à l'aménagement de nouveaux logements locatifs;**
- **exemption des logements locatifs de l'impôt sur le capital;**
- **octroi de la qualité de « petite entreprise » aux locateurs de petite envergure;**
- **autorisation pour tous les investisseurs dans des logements locatifs neufs d'inclure les pertes attribuables à la DPA dans le calcul de leur revenu imposable.**

Recommandation n° 2 :
Il est recommandé au ministère des Finances de l'Ontario d'explorer avec le ministère des Finances fédéral la possible création d'un crédit d'impôt similaire au modèle américain (autrement dit, ciblé en faveur de la création de logements pour ménages à faible revenu), doté d'une composante provinciale prévoyant la répartition des dépenses fiscales entre ces deux niveaux de gouvernement.

Recommandation n° 3 :
Il est recommandé à la province d'agir le plus rapidement possible, de concert avec l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et le secteur municipal en général, en vue de prévoir une forme de financement par l'émission d'obligations libres d'impôts pouvant permettre aux municipalités de réunir des capitaux pour le logement, l'infrastructure et d'autres dépenses liées à la croissance.

Le financement des ensembles d'habitation et la gestion des risques afférents

Le second domaine dans lequel des mesures devraient être prises concerne les moyens de continuer à améliorer les possibilités de financement des nouveaux logements locatifs, et ce grâce à l'adoption de la stratégie par étapes décrite dans le présent rapport. Voici un bref rappel de cette stratégie :

- dans un premier temps, demander au gouvernement fédéral de faire en sorte que la SCHL utilise l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire et du Fonds de garantie des titres hypothécaires pour réduire le risque auquel elle est exposée, de sorte à ce qu'elle puisse assouplir ses conditions d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire et baisser ses primes;

- faire face aux questions soulevées concernant le processus d'évaluation des risques que la SCHL applique à l'égard des ensembles d'habitations locatives, notamment en ce qui concerne l'accès aux prêts hypothécaires et à l'assurance s'y rapportant, les formalités administratives et les méthodes appliquées pour établir le montant du prêt accordé et les conditions qui s'y rattachent. À cet égard, il conviendra de tenir compte des changements

déjà opérés unilatéralement (p. ex., en ce qui a trait aux pratiques commerciales et aux exigences de la SCHL) et des mesures à prévoir pour évaluer le rythme et l'impact de ces changements au fil des années;

- encourager le gouvernement fédéral à rendre les conditions du marché plus concurrentielles et à examiner à cette fin les politiques qui limitent la concurrence entre les fournisseurs de services financiers au secteur de l'habitation locative (p. ex., les dispositions de la *Loi sur les banques* qui limitent le montant des prêts hypothécaires que peuvent consentir les institutions financières constituées sous le régime d'une loi fédérale et d'autres exigences liées à l'assurance prêt hypothécaire, telles que la constitution d'une réserve de capital).

L'objectif premier devrait être de persuader le gouvernement fédéral d'autoriser l'empoi de l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire en vue d'assouplir les critères de souscription de la SCHL et de réduire ses primes d'assurance. Il convient de noter qu'aux États-Unis, le gouvernement fédéral subventionne l'assurance prêt hypothécaire qu'il parrainée en vue d'atteindre certains objectifs d'abordabilité. Quoi qu'il en soit, le gouvernement provincial devrait, comme solution de rechange, être prêt à forger des liens plus étroits avec les organismes du secteur privé qui pourraient être disposés à mettre au point des produits concurrentiels d'assurance sur les prêts hypothécaires destinés à financer des logements locatifs. Le Groupe de travail est essentiellement d'avis que l'idéal à long terme serait que le marché de l'assurance prêt hypothécaire soit ouvert à la concurrence.

Recommandation n° 4 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de poursuivre ses discussions avec le gouvernement fédéral au sujet de l'assouplissement des modalités de financement des logements locatifs, en prêtant une attention particulière à un éventuel réinvestissement de l'excédent du Fonds d'assurance hypothécaire, aux mesures d'atténuation des risques de la SCHL et aux moyens d'assouplir les conditions d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire par la SCHL. Plus précisément, il est recommandé au gouvernement fédéral de consacrer les excédents de la SCHL aux réserves du Fonds d'assurance hypothécaire, de sorte à ce que la SCHL puisse prendre en charge des risques plus élevés et adopter des critères d'assurance prêt hypothécaire moins stricts. Il est par ailleurs recommandé à la SCHL de mettre au point des possibilités d'assurance prêt hypothécaire adaptées à l'objectif de création de logements abordables, et notamment d'ensembles d'habitation destinés aux personnes les plus nécessiteuses.

Recommandation n° 5 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de faire pression sur le gouvernement fédéral pour que celui-ci procède à un examen minutieux des façons dont les politiques fédérales entravent la concurrence au niveau du financement du logement. Il s'agirait en particulier de demander au gouvernement fédéral qu'il se penche, d'une part, sur les exigences relatives à l'assurance des prêts hypothécaires d'un rapport prêt-valeur élevé énoncées dans la *Loi sur les banques* et, d'autre part, sur l'obligation de constituer des réserves de capital additionnelles à laquelle sont soumis les prêteurs qui font affaire avec des organismes privés offrant de l'assurance hypothécaire.

Recommandation n° 6 :

Il est recommandé au gouvernement provincial d'entamer des discussions avec des institutions financières et des assureurs du secteur privé, afin de parer à l'éventualité où le gouvernement fédéral refuserait de modifier ses règles d'octroi d'une assurance prêt hypothécaire. Il est suggéré que ces discussions portent sur l'octroi d'une telle assurance ou sur la multiplication des possibilités de financement offertes aux promoteurs qui construisent des logements locatifs, voire les deux.

Recommandation n° 7 :
Il est recommandé à la SCHL qu'elle surveille et évalue le rythme et les retombées des modifications qu'elle a apportées à ses pratiques en 2002 et qu'elle en rende compte publiquement. Ces modifications représentent un important premier pas et confirment que la SCHL est disposée à revoir ses règles d'octroi d'une assurance et les primes afférentes quand les circonstances le permettent.

La collaboration et la création de partenariats

Une chose qui s'impose d'urgence en Ontario et presque partout ailleurs au Canada est une action concertée sur plusieurs fronts. Les trois niveaux de gouvernement, et dans un premier temps surtout les deux niveaux supérieurs, doivent poursuivre leur collaboration visant à améliorer la conjoncture relative à l'aménagement de nouveaux logements locatifs. Ceci devrait d'ailleurs s'inscrire dans un programme national traitant de tout ce qui touche le logement, afin que les discussions sur l'offre de logements locatifs abordent bien tous les aspects du problème. La recherche souligne que des mesures précises sont à cet égard envisageables par chaque niveau de gouvernement.

Le Groupe de travail sur l'offre de logements reste convaincu que les incertitudes qui continuent d'entourer les exigences provinciales énoncées dans la *Loi de 1997 sur la protection des locataires* sont un sérieux frein aux investissements dans les logements locatifs. C'est pourquoi nous restons fidèles à l'une des recommandations formulées dans notre premier rapport, à savoir celle « d'examiner la possibilité d'adopter diverses mesures visant à accroître la stabilité des investissements futurs, comme des ententes et des cautions de bonne fin. De telles garanties auraient pour effet d'améliorer l'accès au financement et d'encourager l'investissement à long terme. »

Par ailleurs, le Groupe de travail estime que la capacité de convertir des logements locatifs en logements de propriétaires-occupants est une facette essentielle du cadre réglementaire actuel qu'il s'agit de conserver. Nous avons apprécié les réactions suscitées par nos recommandations antérieures concernant les subventions offertes en compensation de la TPS. L'octroi de pareilles subventions à l'égard des logements visés par la nouvelle Entente sur le logement abordable est tout à fait louable, mais nous maintenons notre position que le gouvernement devrait consacrer assez de fonds à ces subventions pour que *tous* les nouveaux logements locatifs puissent y être admissibles. Nous restons de surcroît convaincus de l'utilité d'appliquer la remise aux copropriétés destinées à des fins locatives, d'envisager l'élimination de la TPS sur l'assurance prêt hypothécaire des propriétaires et d'étudier la possibilité d'élargir la subvention compensatoire aux matériaux utilisés dans la construction de logements abordables pour propriétaires-occupants.

Pour ce qui est des rôles et responsabilités des municipalités en matière d'aménagement de logements locatifs, nous préconisons d'examiner la possibilité d'un allégement des coûts que

représentent les différentes redevances municipales. Il s'agirait à court terme d'encourager les municipalités à utiliser leurs pouvoirs existants pour réduire les taxes et les redevances locales, et ce dans le contexte de l'ensemble des accords fiscaux entre celles-ci et la province.

Enfin, nous estimons qu'il faudrait étudier et faire connaître les possibilités d'une collaboration et d'un partenariat accrus entre la province et le secteur privé.

Recommandation n° 8 :
Il est recommandé au gouvernement provincial de veiller, d'une part, à ce que la question de l'amélioration de la conjoncture en vue de stimuler l'aménagement de logements locatifs soit placée en tête de l'ordre du jour des discussions sur le logement, aussi bien fédérales-provinciales-territoriales que provinciales-municipales et, d'autre part, à ce que les municipalités soient en tout état de cause associées aux discussions sur les sujets qui les intéressent.

Recommandation n° 9 :

- **Il est recommandé au gouvernement provincial de continuer à travailler avec les municipalités à mettre les ensembles d'habitation locatifs sur un pied d'égalité en ce qui a trait à l'impôt foncier, aux redevances d'aménagement locales, aux procédures d'approbation et aux formalités administratives.**

- **Il est également recommandé au gouvernement provincial de surveiller jusqu'à quel point les municipalités se prévalent du pouvoir discrétionnaire que leur a conféré la *Loi de 1997 sur le financement équitable des municipalités* concernant la perception de l'impôt foncier sur les logements locatifs neufs.**

Annexe A : Bibliographie

Clayton Research Associates Ltd. et Fish Marks Jenkins Real Estate Consulting. (1999). *Comprendre les activités d'investissement dans le logement locatif privé au Canada.* Rapport produit pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement. SCHL, Ottawa.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). (2001). Rapport annuel (2000) : *Au coeur de l'habitation.* SCHL, Ottawa.

Ernst & Young Inc. (2001). *Comparative Real Estate Finance Analysis*. Rapport produit pour le Groupe de travail sur l'offre de logements. Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Groupe de travail sur l'offre de logements. (2001). Rapport provisoire : *L'offre de logements locatifs à prix abordable : Dynamique du marché et recommandations pour stimuler la nouvelle construction*. Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Lampert, Greg. (1995). Document de travail : *The Challenge of Encouraging Investment in New Rental Housing in Ontario.* Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Lampert, Greg et Pomeroy, Steve. (2002). *Options for Changes in Federal Taxes To Encourage New Rental Construction*. Rapport produit pour le sous-comité de la recherche du Groupe de travail sur l'offre de logements. Sommaire publié en français sous le titre *Modifications du régime fiscal fédéral envisageables en vue d'encourager la construction de logements locatifs.* Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Lampert, Greg et Pomeroy, Steve. (2002). *Promoting a Positive Mortgage Insurance Environment for New Rental Construction*. Rapport produit pour le sous-comité de la recherche du Groupe de travail sur l'offre de logements. Sommaire publié en français sous le titre *Promotion de conditions favorables à la construction de logements locatifs en matière d'assurance prêt hypothécaire*. Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Lampert, Greg et Pomeroy, Steve. (2002). *The Context for Private Rental Housing Production in the U.S.* Rapport produit pour le sous-comité de la recherche du Groupe de travail sur l'offre de logements. Sommaire publié en français sous le titre *Contexte de la création de logements locatifs privés aux États-Unis.* Ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto.

Pomeroy, Steve; Lampert, Greg et Mancer, Kathleen. (1999). *Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé. Étude sur l'expérience internationale.* Rapport produit pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa.

Annexe B : Recommandations formulées par le Groupe de travail sur l'offre de logements dans son rapport provisoire

Recommandation 1 : Régime fiscal fédéral
Nous recommandons à la province et à l'industrie de collaborer avec le gouvernement fédéral pour déterminer quels changements clés apporter au régime fiscal afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs. Cet examen devrait porter entre autres sur les mesures dans les champs suivants : roulement, « mise en commun », désignation au titre des placements actifs/passifs, TPS et impôt sur le capital. À la lumière des conclusions de l'étude comparative des régimes américain et ontarien effectuée par Ernst and Young, une attention toute particulière devrait être portée au roulement de l'impôt sur les gains en capital et à la déduction pour amortissement admissible annuellement.

Recommandation 2a : Pratiques d'octroi de prêts de la SCHL
Nous recommandons à la province et à l'industrie de collaborer avec le gouvernement fédéral pour déterminer quels changements apporter aux pratiques de la SCHL afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs. Cet examen devrait porter entre autres sur les frais d'assurance des hypothèques à proportion élevée et sur la détermination de la valeur des logements locatifs.

Recommandation 2b : Offre directe ou indirecte par la province d'une assurance prêt hypothécaire
En l'absence de toute mesure fédérale de redressement des pratiques dissuasives de la SCHL en matière d'assurance hypothèque, nous recommandons que des études soient entreprises pour déterminer la faisabilité pour la province d'offrir directement une assurance hypothèque aux constructeurs de logements locatifs ou de souscrire l'assurance hypothèque de la SCHL.

Recommandation 3 : Crédit d'impôt aux logements pour locataires à faible revenu et subventions de logement
Nous recommandons aux gouvernements provincial et fédéral d'envisager l'adoption de mesures d'incitation fiscales basées sur le modèle américain, comme le crédit d'impôt aux logements pour locataires à faible revenu et les programmes de subventions de logement, de façon à promouvoir l'offre de logements à loyer abordable sur le marché locatif privé.

Recommandation 4 : Prorogation du taux d'imposition distinct pour les nouveaux logements locatifs
Nous recommandons à la province de donner aux municipalités le pouvoir d'appliquer indéfiniment aux logements locatifs un taux d'imposition foncière favorable (équivalent à celui des logements de propriétaires-occupants). Cela viendrait remplacer le pouvoir conféré à l'heure actuelle, qui permet à la municipalité d'appliquer un taux préférentiel pour une durée maximale de huit ans.

Recommandation 5 : Ententes sur le logement abordable
Nous recommandons à la province de permettre aux municipalités de conclure des ententes avec le secteur privé concernant l'aménagement de logements locatifs abordables, aux termes de l'article 210.1 de la *Loi sur les municipalités,* ce qui permettrait aux municipalités d'offrir à l'entreprise privée des mesures d'incitation à l'aménagement de logements abordables.

Recommandation 6 : Obstacles municipaux à la création de logements locatifs
Nous recommandons à la province de passer en revue la *Loi sur les redevances d'aménagement*, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour veiller à ce que les redevances d'aménagement, frais d'aménagement et processus d'approbation municipale ne nuisent pas à l'aménagement de logements abordables. Il serait aussi opportun d'examiner les autres obstacles à la création de logements abordables, comme les redevances exigées aux termes de l'article 37, ainsi que les mesures existantes de zonage et d'approbation des projets d'aménagement de logements.

Recommandation 7 : Zonage de logements accessoires; Taux d'imposition identiques pour les logements locatifs et les logements de propriétaires-occupants
Le Groupe de travail sur l'offre de logements est également d'avis qu'il importe d'approfondir les questions ci-après pour émettre au besoin des recommandations à une date ultérieure : encourager les municipalités à modifier leurs règles de zonage pour permettre l'aménagement de **logements accessoires**; encourager les municipalités à équilibrer les impôts fonciers entre les logements locatifs et les logements de propriétaires-occupants.

Recommandation 8 : Copropriétés admissibles à la subvention pour compenser la TPS
Nous recommandons d'inclure au nombre des logements admissibles à la subvention de 2 000 $ offerte pour compenser la TPS les copropriétés en location, en plus des logements locatifs à destination particulière.

Recommandation 9 : Prorogation de la subvention pour la TVP
Nous recommandons d'augmenter le niveau de financement du Programme de subvention pour la TVP pour qu'il puisse être offert à tous les candidats admissibles, et d'en prolonger la durée au-delà de 2002.

Recommandation 10 : Élimination de la TVP sur l'assurance-prêt hypothécaire des propriétaires
Nous recommandons d'examiner la possibilité de ne plus imposer la TVP sur l'assurance hypothèque des propriétaires.

Recommandation 11 : Octroi de la subvention pour la TVP aux propriétaires-occupants
Nous recommandons également d'examiner la possibilité d'élargir les critères d'admissibilité au Programme de subvention pour la TVP pour y inclure les matériaux destinés à la construction de logements de propriétaires-occupants abordables.

Recommandation 12 : Compensation pour les modifications apportées à la réglementation des loyers
Nous recommandons d'examiner la possibilité d'adopter diverses mesures visant à accroître la stabilité des investissements futurs, comme des ententes et des cautions de bonne fin. De telles garanties auraient pour effet d'améliorer l'accès au financement et d'encourager l'investissement à long terme.

Annexe C : Membres du Groupe de travail sur l'offre de logements et de son sous-comité, personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement ayant contribué aux activités du Groupe de travail et consultants engagés par ce dernier

Membres du Groupe de travail

Vince Brescia
Président et directeur général
Fair Rental Policy Organization (regroupement ontarien pour des politiques équitables en matière de logements locatifs)

Robin Bookbinder
Président sortant
Fair Rental Policy Organization

Clark McDaniel
Président
Fair Rental Policy Organization

Alan Greenberg
Fair Rental Policy Organization

Stephanie Olin Chapman
Vice-présidente du développement
Minto Urban Communities
Fair Rental Policy Organization

Florence Minz
Fair Rental Policy Organization

Utilia Amaral
Fair Rental Policy Organization

Jamie Chriske
Fair Rental Policy Organization

Eric Wegler
Président sortant
Greater Toronto Home Builders' Association

Sheldon Libfield
Président
Greater Toronto Home Builders'Association

Jim Murphy
Greater Toronto Home Builders' Association

Andy Manahan
Directeur administratif
Universal Workers Union, section locale 183

Richard Lyall (co-président du Groupe de travail sur l'offre de logements)
Président
RESCON

Victor Fiume
Ontario Home Builders' Association

Brent Easson
Ontario Home Builders' Association

Michael O'Gallagher
Toronto Board of Trade

Louise Verity
Directrice des politiques
Toronto Board of Trade

Sharon Glover
Conseillère en politiques
Toronto Board of Trade

Paul Mondell
Président
Institut du développement urbain

Neil Rodgers
Président
Institut du développement urbain - Ontario

Terry Lustig
Institut du développement urbain

Eric Vengroff
Vice-président
CARP, Canada's Association for the Fifty-Plus

John Latimer
Talisker Corporation

Membres du sous-comité

Ross Paterson
Ville de Toronto

Mark Guslits
Ville de Toronto

Liz Root
Ville de Toronto

Dino Zuppa
Conseiller principal en politiques
Association des municipalités de l'Ontario

Robin Campbell
Directeur général
Association du logement sans but lucratif de l'Ontario

Noreen Dunphy
Chef des relations publiques
Association du logement sans but lucratif de l'Ontario

Joe Lambert
Économiste en chef
Ministère des Finances

Personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement ayant contribué aux activités du Groupe de travail

Janet Mason
Sous-ministre adjointe (co-présidente ministérielle initiale)
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Ed Sajecki (co-président ministériel actuel)
Sous-ministre adjoint
Ministère des Affaires municipales et du Logement

David Peters
Directeur
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Nicholas P. But
Chef de service
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Scott Harcourt
Chef de service
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Margaret Wood
Conseillère principale en politiques
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Eric B. Adams
Conseiller principal en politiques
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Susan Bacque
Conseillère principale en politiques
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Mercedes Mompel
Conseillère en politiques
Ministère des Affaires municipales et du Logement

James Douglas
Conseiller principal en politiques
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Joanne Lynch
Conseillère principale en politiques (intérimaire)
Ministère des Affaires municipales et du Logement

Consultants engagés par le Groupe de travail aux fins de la production du présent rapport

Greg Lampert
Économiste-conseil

Steve Pomeroy
Consultant « focalisateur »

Richard Bradley
R.B. Bradley & Associates